Law Reform Commission of Canada
Commission de réforme du droit du Canada

CRIMINAL LAW

toward a unified criminal court

Working Paper 59

Canada

89-03666/

Reports and Working Papers of the Law Reform Commission of Canada

Reports to Parliament

1. *Evidence** (December 19, 1975)
2. *Guidelines — Dispositions and Sentences in the Criminal Process** (February 6, 1976)
3. *Our Criminal Law* (March 25, 1976)
4. *Expropriation** (April 8, 1976)
5. *Mental Disorder in the Criminal Process** (April 13, 1976)
6. *Family Law** (May 4, 1976)
7. *Sunday Observance** (May 19, 1976)
8. *The Exigibility to Attachment of Remuneration Payable by the Crown in Right of Canada** (December 19, 1977)
9. *Criminal Procedure — Part I: Miscellaneous Amendments** (February 23, 1978)
10. *Sexual Offences** (November 29, 1978)
11. *The Cheque: Some Modernization** (March 8, 1979)
12. *Theft and Fraud** (March 16, 1979)
13. *Advisory and Investigatory Commissions** (April 18, 1980)
14. *Judicial Review and the Federal Court** (April 25, 1980)
15. *Criteria for the Determination of Death** (April 8, 1981)
16. *The Jury** (July 28, 1982)
17. *Contempt of Court** (August 18, 1982)
18. *Obtaining Reasons before Applying for Judicial Scrutiny — Immigration Appeal Board** (December 16, 1982)
19. *Writs of Assistance and Telewarrants** (July 22, 1983)
20. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment* (October 11, 1983)
21. *Investigative Tests: Alcohol, Drugs and Driving Offences** (November 10, 1983)
22. *Disclosure by the Prosecution** (June 15, 1984)
23. *Questioning Suspects* (November 19, 1984)
24. *Search and Seizure* (March 22, 1985)
25. *Obtaining Forensic Evidence* (June 12, 1985)
26. *Independent Administrative Agencies** (October 23, 1985)
27. *Disposition of Seized Property* (April 24, 1986)
28. *Some Aspects of Medical Treatment and Criminal Law** (June 12, 1986)
29. *Arrest* (November 6, 1986)
30. *Recodifying Criminal Law*, Vol. I (December 3, 1986)
31. *Recodifying Criminal Law — A Revised and Enlarged Edition of Report 30* (19 May, 1988)
32. *Our Criminal Procedure* (21 June, 1988)

Working Papers

1. *The Family Court** (1974)
2. *The Meaning of Guilt: Strict Liability** (1974)
3. *The Principles of Sentencing and Dispositions** (1974)
4. *Discovery** (1974)
5. *Restitution and Compensation** (1974)
6. *Fines** (1974)
7. *Diversion** (1975)
8. *Family Property** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Limits of Criminal Law: Obscenity: A Test Case** (1975)
11. *Imprisonment and Release** (1975)
12. *Maintenance on Divorce** (1975)
13. *Divorce** (1975)
14. *The Criminal Process and Mental Disorder** (1975)
15. *Criminal Procedure: Control of the Process** (1975)
16. *Criminal Responsibility for Group Action** (1976)
17. *Commissions of Inquiry: A New Act** (1977)
18. *Federal Court: Judicial Review** (1977)
19. *Theft and Fraud: Offences** (1977)
20. *Contempt of Court: Offences against the Administration of Justice** (1977)
21. *Payment by Credit Transfer** (1978)
22. *Sexual Offences** (1978)
23. *Criteria for the Determination of Death** (1979)
24. *Sterilization: Implications for Mentally Retarded and Mentally Ill Persons** (1979)
25. *Independent Administrative Agencies** (1980)
26. *Medical Treatment and Criminal Law** (1980)
27. *The Jury in Criminal Trials** (1980)
28. *Euthanasia, Aiding Suicide and Cessation of Treatment* (1982)
29. *The General Part: Liability and Defences* (1982)
30. *Police Powers: Search and Seizure in Criminal Law Enforcement** (1983)
31. *Damage to Property: Vandalism* (1984)
32. *Questioning Suspects** (1984)
33. *Homicide* (1984)
34. *Investigative Tests** (1984)
35. *Defamatory Libel* (1984)
36. *Damage to Property: Arson* (1984)
37. *Extraterritorial Jurisdiction* (1984)
38. *Assault* (1984)
39. *Post-seizure Procedures* (1985)
40. *The Legal Status of the Federal Administration** (1985)
41. *Arrest** (1985)
42. *Bigamy* (1985)
43. *Behaviour Alteration and the Criminal Law* (1985)
44. *Crimes against the Environment** (1985)
45. *Secondary Liability — Participation in Crime and Inchoate Offences* (1985)
46. *Omissions, Negligence and Endangering* (1985)
47. *Electronic Surveillance* (1986)
48. *Criminal Intrusion* (1986)
49. *Crimes against the State* (1986)
50. *Hate Propaganda** (1986)
51. *Policy Implementation, Compliance and Administrative Law** (1986)
52. *Private Prosecutions* (1986)
53. *Workplace Pollution* (1986)
54. *Classification of Offences* (1986)
55. *The Charge Document in Criminal Cases* (1987)
56. *Public and Media Access to the Criminal Process* (1987)
57. *Compelling Appearance, Interim Release and Pre-trial Detention* (1988)
58. *Crimes Against the Foetus* (1989)

The Commission has also published over seventy Study Papers on various aspects of law. If you wish a copy of our catalogue of publications, please write to: Law Reform Commission of Canada, 130 Albert Street, Ottawa, Ontario K1A 0L6, or Suite 310, Place du Canada, Montréal, Québec, H3B 2N2.

---

* Out of print. Available in many libraries.

TOWARD A UNIFIED CRIMINAL COURT

Available by mail free of charge from:

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada
K1A 0L6

or

Suite 310
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

© Law Reform Commission of Canada 1989
Catalogue No. J32-1/59-1989
ISBN 0-662-56499-5

Law Reform Commission
of Canada

Working Paper 59

TOWARD A UNIFIED CRIMINAL COURT

1989

Notice

This Working Paper presents the views of the Commission at this time. The Commission's final views will be presented in its Report to the Minister of Justice and Parliament, when the Commission has taken into account comments received in the meantime from the public.

The Commission would be grateful, therefore, if all comments could be sent in writing to:

Secretary
Law Reform Commission
130 Albert Street
Ottawa, Canada
K1A 0L6

Commission

Mr. Justice Allen M. Linden, President
Mr. Gilles Létourneau, Vice-President
Mr. Joseph Maingot, Q.C., Commissioner
Mr. John Frecker, Commissioner
Her Honour Judge Michèle Rivet, Commissioner

Secretary

François Handfield, B.A., LL.L.

Co-ordinator, Criminal Procedure

Stanley A. Cohen, B.A., LL.B., LL.M.

Principal Consultants

His Honour Bernard Grenier
Morris Manning, Q.C., LL.B.

Consultant

James W. O'Reilly, B.A., LL.B., LL.M.

Special Advisor

Carl Baar, B.A., M.A., Ph.D.

Table of Contents

PREFACE xiii

INTRODUCTION 1

CHAPTER ONE: The Present Array of Courts and their Jurisdiction in Criminal Matters 3

I. Levels of Court 4
II. Jurisdiction 4
A. Two-Level Systems 5
B. Three-Level Systems 6
III. The Distribution of Business in Criminal Courts 6
IV. The Movement Toward Unification 8

CHAPTER TWO: Defects of the Status Quo 9

I. The Complexity of the Judicial System 9
II. Delays in the Judicial Process 10
III. The Apparent Hierarchy of Tribunals 13
IV. Conclusions 20

CHAPTER THREE: Reforming Criminal Procedure 23

I. Reducing Delay 24
II. Simplifying Procedures 25
III. The Need to Reform Court Structures 26

CHAPTER FOUR: Models for Reform 29

I. Courts of Concurrent Jurisdiction 30
II. The Québec Model 31
III. The Unified Court 33

CHAPTER FIVE: Recommendations and Commentary 39
I. The Criminal Court 39
RECOMMENDATION 1 39
II.
Appointments 43
RECOMMENDATION 2 43
III. Intermediate Reform 47
RECOMMENDATION 3 47

CHAPTER SIX: Summary of Recommendations 49

APPENDIX A: Distribution of Criminal Trial Jurisdiction 51

APPENDIX B: Offences Within the Exclusive Jurisdiction of Superior Courts 52

APPENDIX C: Electable Offences 53

APPENDIX D: Offences Within Absolute Jurisdiction of Provincial Courts 64

APPENDIX E: Summary Conviction Offences 65

APPENDIX F: The Statistical Picture across Canada 71

Preface

This Working Paper forms an essential part of the Law Reform Commission's forthcoming *Code of Criminal Procedure*. In our attempt to make this Code as comprehensive as possible, we have addressed the need to reform not only those matters at the core of criminal procedure, such as police powers, pre-trial procedures and the trial process, but also those subjects which are more structural in nature; i.e., the classification of offences, jurisdictional issues, and here, the court system itself. If a new *Code of Criminal Procedure* is to be as workable and effective as possible, it must address all issues which bear on the prosecution of crime. Thus, while reform of pre-trial and trial procedure is required and is the focus of much of the Commission's present work, the present Canadian system of criminal courts should also be subjected to close analysis in order to determine whether it is the best model within which to implement those reforms. Such values as fairness, efficiency and clarity are foremost in our reform proposals in those other areas. Whether our existing court structures inhibit or further those objectives is the subject of this Working Paper.

Legislative responsibility for criminal courts, including their structure, is shared by federal and provincial governments. While the federal Parliament has responsibility under the constitution for criminal law and procedure and can establish courts for administering federal law, it is the provincial legislatures which have jurisdiction over the administration of justice in the provinces, including the organization of courts of criminal jurisdiction. Reform of our criminal court system cannot, then, be undertaken completely by only one of the partners to Confederation. It has a sufficient federal aspect to permit us to make recommendations in the area, but their implementation will of necessity require provincial assent, co-operation and legislative action.

Introduction

Reform of our court structures is a formidable undertaking. Our criminal courts are complex administrative organizations. They oversee the entire process of investigating and prosecuting crime — the granting of authority for the police to conduct searches or wiretaps, the issuance of process to compel a person to attend in court, bail matters, preliminary inquiries, the trial itself, and the appeal and review process. These multifarious responsibilities require management of a considerable support staff and control over large quantities of information. Any alteration in the court system would necessarily involve an upheaval in the operation of particular courts and in the interaction between them. There would also be a major impact on those who are familiar with, or work within, the present court system — accused, lawyers and witnesses.

Given the magnitude of the enterprise of reforming our court structures, it is perhaps surprising that reform has been undertaken at all in the past and that there are urgings for further change. Many provinces have reduced the number of levels of criminal courts in recent years. In a province where the three-level system is maintained, namely Ontario, there is presently a heated debate about the way in which the court system should be improved. The concensus, however, seems to be that an alteration in the criminal court structure would be desirable. Provincial Court judges and many academic writers believe that a unified criminal court is needed. The Canadian Bar Association — Ontario wants to see a merger of the District Court and High Court. The Ontario Courts Inquiry suggested that the District Court be phased out entirely. The Attorney General of Ontario has stated that the court system is in need of structural change. Each of these suggestions has been accompanied by a lively discussion of its merits.

Thus, we enter the debate on reform of our criminal courts fully aware of the enormity of the project and the sensitivity of the issues. Our approach is to analyze the existing situation in terms of its fidelity to the principles of criminal justice, its inherent logic, and its utility.

The philosophy articulated by the Ontario Law Reform Commission stated in 1973 in its Report on the Administration of Ontario Courts has guided us in analyzing the need for reform in this area:

> Perhaps it should be stressed that the courts are not the private domain of judges and lawyers. They exist for people and in a very real sense belong to the people. That their functions should be clearly understood and accepted by the people and that they should be managed in the best interests of the poeple is surely beyond dispute.[1]

---

1. Ontario Law Reform Commission, *Report on Administration of Ontario Courts* Part I, Toronto: (1973), at 16.

The focus of this Working Paper is the distribution of jurisdiction over criminal offences. Closely related to this subject is the jurisdiction to try matters under the *Young Offenders Act*.[2] The *Act* gives each province the power to designate the court that will act as "youth court."[3] In the absence of a full treatment of the *Young Offenders Act*, we make no recommendations about the advisability of the present jurisdictional arrangements with respect to youth courts.

We begin by describing the present court system (Chapter One), then analyze its shortcomings (Chapter Two), consider the case for reform (Chapter Three) and make suggestions for improvement (Chapters Four and Five).

2. S.C. 1980-81-82, c. 110.

3. *Ibid.*, s. 1. For example, in Ontario, the Provincial Court Family Division deals with *Young Offenders Act* matters. See the *Courts of Justice Act*, S.O. 1984, c. 11, s. 75. In Québec, it is the Court of Québec. See the *Courts of Justice Act*, R.S.Q. c. T-16, s. 83.

CHAPTER ONE

The Present Array of Courts and their Jurisdiction in Criminal Matters

There is at present significant diversity in the number of levels and the jurisdiction of criminal courts across Canada. The present diversity stems largely from the division of legislative responsibilities between the federal and provincial governments. While criminal law and procedure are matters of federal responsibility and, therefore, relatively uniform across the country, the administration of justice falls within the legislative competence of the provinces. The present court systems across the country are diverse and complex, yet the operation of the system as a whole can be described in relatively simple terms.

Criminal offences are classified in the *Criminal Code*. For some crimes, the accused can elect to be tried by judge and jury or by a judge without a jury. For these offences, the accused is entitled to request that a preliminary inquiry be held into the sufficiency of the evidence. If the accused is ordered to stand trial after the preliminary inquiry, the trial will normally be held in the County Court[4] or the Supreme Court.[5] If the offence is one for which a preliminary inquiry is not available or the accused elects to be tried without benefit of the preliminary inquiry, the Provincial Court[6] has jurisdiction to try the matter. Thus, depending on the nature of the charge[7] and the accused's election of mode of trial,[8] a criminal trial may take place in any one of these court levels, and may or may not involve a jury. The complexity of the present situation

---

4. For sake of simplicity, courts at the level of County or District Courts are referred to throughout the paper (unless the context requires otherwise) as County Courts. In the three provinces in which this court level remains, it is referred to as the County Court in Nova Scotia and British Columbia and as the District Court in Ontario.

5. For sake of simplicity, courts at this level are referred to throughout this paper (unless the context requires otherwise) as the Supreme Court. In reality, this court level is called the Superior Court in Québec, the High Court in Ontario, the Queen's Bench in New Brunswick, Manitoba, Saskatchewan and Alberta, and the Supreme Court in Prince Edward Island, Nova Scotia, Newfoundland, British Columbia, the Yukon Territory and the Northwest Territories.

6. For sake of simplicity, courts at this level are referred to throughout the paper (unless the context requires otherwise) as the Provincial Court. This is the name given to this court level in all of the provinces but Québec, where it is called the Court of Québec. In the Yukon Territory and the Northwest Territories this court level is called the Territorial Court.

7. For example, murder can only be tried by a Supreme Court with a jury.

8. i.e., for those offences for which the accused may elect to be tried by a judge and a jury, a judge without a jury or a provincial court judge.

stems from the way in which offences are classified, the number of levels of courts trying them and the division of jurisdictional responsibilities among the respective courts.

I. Levels of Court

There are two basic models of criminal court jurisdiction in Canada. The first is a three-level system; the second a two-level system. The three-level model is present now in only three provinces: Nova Scotia, Ontario and British Columbia. The two-level system operates in the remaining provinces and in both territories. Quebec's two-level system is a variant on the structure existing in other two-level jurisdictions. Its special characteristics will be discussed in greater detail later in this chapter.

Within the three-level criminal court structure the names given to the respective courts vary. For present purposes the three levels can be described simply as follows: (1) the Provincial Court hears the majority of criminal matters, except jury trials — its members are appointed by the province;[9] (2) the County Court hears a broad range of criminal matters and may sit with jury — its members are appointed by the federal government; (3) the Supreme Court hears mostly jury trials of serious crimes — its members are also appointed by the federal government.

Elsewhere than in Québec, the two-level system resembles the three-level structure without a County Court. The jurisdiction given to the County Court in three-level provinces is exercised by the Supreme Court.

Québec is unique among jurisdictions which operate with a two-level system. The Court of Québec[10] has a broader jurisdiction than Provincial Courts elsewhere. It exercises, in addition to the usual jurisdiction of the Provincial Court, some of the jurisdiction of the County Court. The other level of court in Québec is the Superior Court, which has a jurisdiction similar to that of the Supreme Court in a three-level province.

II. Jurisdiction

The division of responsibilities between the levels of criminal courts in each jurisdiction is provided by the *Criminal Code*. It sets out the various classes of crimes and specifies the courts that may try them. A summary of the present assignment of criminal trial responsibilities within the various court systems is set out in Appendix A.

---

9. Territorial Court judges are appointed by the Territories (see *supra* note 6).

10. Recently, Québec consolidated the provincially-appointed courts into a single court. *An Act to amend the Courts of Justice Act and other legislation to establish the Court of Quebec*. See S.Q. 1988, c. 21.

Some explanation of the *Code's* classification of offences is necessary before discussing the jurisdiction of courts over them. The *Code* distinguishes between indictable offences and summary conviction offences. The former tend to be the more serious crimes, with seriousness defined by potential length of incarceration of a person who is convicted. In many cases, an offence can be prosecuted either as an indictable offence or as a summary conviction offence. Within the indictable offences, there are three basic groups. First, there are offences that must be tried by a judge and jury before what the *Code* refers to as "superior courts of criminal jurisdiction." Crimes in this group are listed in Appendix B. Murder is the only crime in this group that is prosecuted with any frequency.

Second, there are those crimes for which an accused has a choice of mode of trial. The accused may elect to be tried by judge and jury after a preliminary inquiry, by a judge without a jury after a preliminary inquiry, or by a judge without a jury and with no preliminary inquiry. Crimes in this group are set out in Appendix C.

Third, there are indictable offences that may only be tried before a judge of the Provincial Court. These are set out in Appendix D.

Finally, there are the summary conviction offences which are always tried by the Provincial Court. They are listed in Appendix E.

This classification scheme, as mentioned, is set out in the *Criminal Code* and, therefore, is uniform across the country. However, because of the different court structures in the provinces and territories, the court hearing the trial of a particular crime may differ from jurisdiction to jurisdiction. The operation of the two basic models is as follows.

A. Two-level Systems

Aside from Québec, there is consistency among the jurisdictions that have two levels of criminal courts: the Supreme Court hears all jury trials whether it has exclusive jurisdiction over the offence (see Appendix B) or the accused has elected to be tried by a jury (see Appendix C). Also, when an accused elects to be tried by a judge without a jury after a preliminary inquiry (see Appendix C) the Supreme Court will hear the trial. The Provincial Court in a two-level system hears trials of indictable offences within its exclusive jurisdiction (see Appendix D) and those for which an accused may elect to be tried by a judge without a jury and with no preliminary inquiry (see Appendix C). It also hears summary conviction trials (see Appendix E).

The Québec system departs from this pattern in an important respect. There, the Court of Québec[11] has a broader jurisdiction than Provincial Courts elsewhere. In

11. *Ibid.*

addition to the matters normally dealt with by Provincial Courts in other jurisdictions, it also hears trials of those indictable offences which may be tried by a judge without jury after a preliminary inquiry (see Appendix C). In all the other provinces and territories with a two-level system, this jurisdiction is exercised by the Supreme Court. Thus, the court of Québec operates with a mixed jurisdiction when compared with its closest analogues in the other two-level provinces and the territories. It has all of the jurisdiction normally exercised by Provincial Courts, plus a portion of the jurisdiction usually reserved to Supreme Courts. As such, the Québec Superior Court hears all of the criminal jury trials in the province but no non-jury trials. All of the non-jury trials are held in the Court of Québec.

B. Three-level Systems

In provinces with a three-level system, the Supreme Court hears those offences that must be tried by a jury according to section 469 of the *Code* (see Appendix B). In Nova Scotia, the Supreme Court also tries those indictable offences for which the accused has elected a jury trial (see Appendix C). In Ontario and British Columbia, either the Supreme Court or the County Court can hear elected jury trials according to the discretion of the prosecutor.[12]

In all of the provinces with a three-level structure, a judge of either the Supreme Court or the County Court may preside when the accused elects to be tried by a judge without jury after a preliminary inquiry (see Appendix C). Here again, the prosecutor determines which court will hear the matter.[13]

The Provincial Court in a three-level system hears trials of those indictable offences within its exclusive jurisdiction (see Appendix D) and those for which an accused has elected to have a non-jury trial with no preliminary inquiry (see Appendix C). It also hears summary conviction trials (see Appendix E).

III. The Distribution of Business in Criminal Courts

One can draw some conclusions about the distribution of responsibilities for criminal law from the legal arrangements in the *Code* even in the absence of statistical support. In provinces with a three-level court system, it is clearly the Provincial Court and, to a lesser extent, the County Court, which shoulder the bulk of the criminal law case-load. The Supreme Court generally hears trials of that small number of crimes

12. This depends upon the court in which Crown counsel prefers the indictment under s. 574. The fact that an accused has an election as to mode of trial does not mean that there is also a choice of forum: *Szpyt* v. *The Queen*, [1981] S.C.R. 248.

13. *Ibid.*

over which it has exclusive jurisdiction or, in some cases, for which the accused has elected a jury trial or a non-jury trial after a preliminary inquiry.

In most jurisdictions with a two-level system, the Supreme Court has an expanded role. It exercises the trial jurisdiction of the County Court in three-level provinces. Thus, there is a more even distribution of business between criminal courts in two-level systems compared to the three-level provinces, but Provincial Courts still hear the overwhelming majority of criminal cases. Again, Québec is an exception. The Court of Québec discharges an even greater proportion of the criminal caseload than Provincial Courts elsewhere since it exercises part of the jurisdiction otherwise given to the County Court in three-level provinces (i.e., jurisdiction to hear non-jury trials of indictable offences after a preliminary inquiry). Thus, whatever the court structure in place in the province, the *Criminal Code* allocates the bulk of the responsibility for trying criminal cases to the Provincial Courts.[14]

The available statistics on the distribution of the criminal case-load are patchy and incomplete. They do, however, support the general impression that the greater part of criminal law responsibilities fall to the Provincial Courts to discharge. Ontario provides the fullest statistical picture for a three-level province. The Ontario Provincial Court disposed of 96% of criminal charges in 1985. Even where the District Court has an equal jurisdiction (i.e., where an accused can elect to be tried by a judge without a jury in either court), the Provincial Court handles the majority of those charges (76%). One must still be cautious in the interpretation of these figures as the number of cases dealt with in the Provincial Court may be inflated by the number of guilty pleas entered there. In other words, while the number of cases dealt with by the Provincial Court is high, the actual proportion of court time spent by Provincial Courts on criminal cases out of the total time spent by all courts on criminal matters may be lower than the percentage of charges dealt with there (i.e., less than 96%), since it takes less time to receive a guilty plea and impose a sentence than it takes, for example, to hear a murder case before a jury.

Saskatchewan is an example of the division of criminal cases in a two-level system. There, the Provincial Court dealt with 99% of the criminal cases in the province in 1984. Thus, even in a two-level system with a regional Queen's Bench, the Provincial Court shoulders by far the greater part of the criminal case-load, according to the Saskatchewan statistics. In Québec, the Sessions Court and Provincial Court (the

---

14. However, these are merely impressions drawn from the legal arrangements in the *Criminal Code*. To assess with accuracy the actual distribution of business in criminal courts, we need statistical data. Unfortunately, in our search for an empirical foundation for our recommendations, we discovered that statistical data on the Canadian judicial system are frequently incomplete, unavailable or without any standard format. Our efforts entailed a search through the available literature in the area, including annual reports of Attorneys-General, published court reports, unpublished provincial and federal studies, and a variety of comparative studies. That search was supplemented through contacts with court registrars and administrators, provincial prosecutors' offices, and the Canadian Centre for Justice Statistics. Judges, prosecutors, defence counsel, police and law teachers were consulted in an attempt to bolster our knowledge of court operations in the various jurisdictions. Nevertheless, the statistical picture remains unclear. We are able only to ground some of our impressions of the present institutional structures more firmly. We cannot give actual data for court activity in all cases. Appendix F is a description of the present situation, as complete as we are able to provide.

precursors of the Court of Québec) received 97% of the new cases filed in 1984. Again, conclusions based on any of these statistics must be qualified by the number of guilty pleas going to each court. It would appear, however, that in a three-level structure (Ontario), a two-level structure (Saskatchewan) and a modified two-level structure (Québec), it is always the Provincial Court that deals with the great majority of criminal charges.

IV. The Movement Toward Unification

The existence and recent increase in the number of two-level jurisdictions is evidence of a tendency toward simplification of our court systems. This trend is gaining momentum. A number of provinces have begun the process of simplifying their court structures and others have been urged to do so.

Amalgamations of County Courts with Supreme Courts have taken place in recent years in Prince Edward Island,[15] New Brunswick,[16] Alberta,[17] Saskatchewan,[18] Manitoba[19] and Newfoundland.[20] In all cases, the result has been a transfer of the jurisdiction of the County Court to the Supreme Court. British Columbia attempted to transfer its County Court judges to the Supreme Court, but the necessary amendment to the federal *Judges Act* was never passed. As such, the transfer was incomplete and the County Court continues to exist in British Columbia.[21]

Thus, there is a recent trend toward partial unification of criminal courts in Canada. Since 1972, when nine out of ten provinces had a three-level trial court structure, a dramatic change has occurred. Seven out of ten provinces now have a two-level court system. The federal government has co-operated in this alteration of the court structures in the provinces by passing (in all cases but for British Columbia's attempt) the amendments to federal legislation necessary to appoint the former County Court judges to the provincial Supreme Courts.

---

15. *Supreme Court Reorganization Act*, S.P.E.I. 1975, c. 27.

16. *An Act to Amend the Judicature Act*, S.N.B. 1978, c. 32.

17. *Court of Queen's Bench Act*, S.A. 1978, c. 51.

18. *Queen's Bench Amendment Act, 1980*, S.S. 1979-80, c. 91.

19. *An Act to Amend the Queen's Bench Act*, S.M. 1982-83-84, c. 82.

20. *The Judicature Act, 1986*, S.N. 1986, c. 42, s. 147.

21. See P.H. Russell, *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government* (Toronto: McGraw-Hill, 1987), at 269-70.

CHAPTER TWO

Defects of the Status Quo

The Canadian court system bears the characteristics and scars of its distinctive history and evolution. Despite change, the system remains cast in the mould of the nineteenth century. Further, it is fragmented by the often opposing demands of a federal system. The result is a multiplicity of trial courts and a consequent inability to centralize and rationalize administration and management.

I. The Complexity of the Judicial System

The diversity and complexity of the present system leads to jurisdictional confusion:

> It would be difficult to imagine a Criminal Court system more complicated than the one now used in Canada. There are absolute and elective trial jurisdictions; there is a system of preliminary inquiry, applicable as law for some offences, applicable as a result of the accused's election for some other offences, and not applicable at all for yet another group of offences; then there are a variety of re-election provisions some of which require the consent of the Attorney General and some which do not. There is the final authority of the Attorney General to require the trial to be by judge and jury notwithstanding the election of the accused and imposed upon all of this is the right of the Crown to proceed by a preferred indictment. Lawyers have revealed that they are not familiar with the various methods of trial. While it may be inexcusable for a lawyer to fail to understand a court system it is doubted that the public have any understanding at all of our criminal trial system because of its complexity.[22]

The present two- and three-level structures generate confusion as to which court will hear which cases. Even lawyers have difficulty understanding the present system. Given this state of affairs, it is hardly surprising that the court structure is baffling to the public, to witnesses and to victims of crime as well.

The complexity and disparity in the jurisdiction of criminal courts can be shown by way of a simple example. An accused charged with breaking and entering would face a different court structure depending on the jurisdiction in which the trial was to take place. Since breaking and entering is an offence for which an accused can elect

---

22. A. Cawsey, "Toward a Rationalization of Criminal Procedure," (1979), 3 Prov. J.J. 6.

the mode of trial,[23] there are the following possibilities. If an accused elected trial by judge and jury, the trial would proceed before:

- the Supreme Court in Nova Scotia;
- the Queen's Bench in New Brunswick;
- the Superior Court in Québec; or
- the District Court (or perhaps the High Court) in Ontario.

If the accused chose to be tried by a judge without a jury after a preliminary inquiry, the trial would proceed before:

- the County Court in Nova Scotia;
- the Queen's Bench in New Brunswick;
- the Court of Québec in Québec; or
- the District Court in Ontario.

If the accused chose to be tried by a judge without a jury and with no preliminary inquiry (i.e., by a provincial court judge), the trial would proceed before:

- the Provincial Court in Nova Scotia;
- the Provincial Court in New Brunswick;
- the Court of Québec in Québec; or
- the Provincial Court in Ontario.

The confusion caused by these variations is not attributable solely to differences in nomenclature, but to differences in the jurisdiction exercised by the various courts as well: Witnesses and victims may have little appreciation of why a particular trial takes place in one court as opposed to another. It is especially difficult to explain why cases move from one court to another — for example, when the accused makes a re-election as to the mode of trial in accordance with section 561 of the *Code*.

While it cannot be said that there is something inherently wrong with a court system that provides for up to three separate levels of trial court, the manner in which jurisdiction is parcelled out leaves grave reservations concerning the desirability of the *status quo*. Our multiple courts require the services of multiple administrations. Inevitable duplication and overlap is the result. While these court systems are not hermetically sealed from one another, a centralized and coherent administration to process efficiently the cases moving from one level to another is generally lacking. The end product is administrative complexity and inefficiency. Bureaucratic failings in the form of scheduling gridlock and delay are apparent even to the uninitiated.

II. Delays in the Judicial Process

There is no doubt that delays in the initiation and completion of criminal proceedings are common in our present court system. The Report of the Ontario Courts Inquiry noted that in Ontario some regions had waiting periods of up to one year, even

23. See Appendix C.

for the most minor of charges.[24] There is reason to believe that other regions and provinces experience similar difficulties.

Delays of this magnitude impair the effectiveness of our system of criminal justice and, in some circumstances, the rights of accused persons. The *Charter of Rights* guarantees in section 11(*b*) the right of all persons charged with an offence to be tried within a reasonable time. This right protects both liberty and security of the person by ensuring that accused persons are not held in detention for lengthy periods prior to trial and are not subjected excessively to other prejudicial consequences of having been charged with a crime, such as stigmatization, loss of privacy, stress, disruption of family life and employment, and costs.[25] Society's interest in minimizing delays relates to the general desire to see justice done. Delays in getting to trial can cause witnesses to have memory lapses. To the extent that criminal trials attempt to ascertain the truth, this task can be rendered more difficult as time passes. Further, there is a broad social interest in seeing that those charged with crimes come to trial quickly. This reinforces the public's confidence that our system of administering justice is a prompt and effective means of prosecuting crime.

Many causes of delay result from procedural anomalies that are not the concern of this Working Paper. For present purposes, we are concerned with delays produced by the actual structure of the courts.

The Ontario Courts Inquiry pointed to two kinds of delay that spring from the existence of multiple levels of criminal trial courts. Lawyers who must appear before more than one court will often have problems arranging to be present at a time when judges, witnesses and courtrooms are available. Further, in criminal cases, police witnesses may have the same scheduling problems as defence counsel since they must also appear in more than one court on a regular basis. Thus, delay can be caused by the scheduling problems of those who must appear before the court, rather than by the actual volume of cases in a particular court or court level. This kind of delay is exacerbated by the existence of multiple levels of trial courts.

Second, the existence of multiple levels of courts can result in inefficiencies. As the Ontario Courts Inquiry stated:

> The administration of the courts is not integrated. Even where there may be more than one court in a building, each court has its own administrative structure and rarely does anyone working for one court have more than a hazy idea of what is going on in another court. The movement of paper from one court to another is a monumental task even though the administrative offices may be side by side, and paper moves regularly between the courts, as it does between the Provincial Court (Criminal Division) and the District Court. Clerks in one office may be working overtime on a regular basis, while in another office they may be idle. Courtrooms also become the exclusive possessions of certain courts, preventing any possibility, when there is an overflow of business, of using an empty courtroom "owned" by another court. When one court has no courtrooms available, it must shut

---

24. *Report of the Ontario Courts Inquiry* (Chairman: T.G. Zuber, J.A.) Toronto: Queens Printer for Ontario, (1987), at 54.

25. See *Mills* v. *The Queen* (1986), 26 C.C.C. (3d) 481 (S.C.C.), *per* Lamer J. dissenting, at 539.

down, thereby creating or aggravating any backlog. It is almost trite to say that this is an inefficient method of managing an organization the size of the court system.[26]

Since cases often move from one court to another because of transfer or re-election of the mode of trial by the accused, each court dealing with a case must process it, complete its files, and perhaps prepare transcripts before the matter can proceed to another court. For example, delays occur in the transfer of a case from the Provincial Court to another court after an accused has been ordered to stand trial at the end of a preliminary inquiry. Further, there is little co-ordination of available court time between levels of court. As such, the existence of multiple levels of criminal trial courts has been referred to as "a natural mechanism for delay."[27]

A multi-level court structure also invites manipulation by lawyers who see some tactical advantage in either delay or speed. Elections as to mode or forum of trial can be made accordingly.

To some extent, the actions of court administrators and judges in the various court levels can actually work at cross purposes. For example, if the Provincial Court works efficiently to clear up a backlog of cases, those accused who seek delay will simply elect trial in another court which is already suffering a backlog of cases. Thus, the most efficient courts may remain so through a reduction in the volume of cases tried there, while delays worsen in the other courts in the system that are already overburdened.

Delay in a particular court or court level can actually cause new sources of delay to appear. In a backlogged court, the practice of double- and triple-booking cases may occur. This is based on an estimate of the proportion of cases that will not actually be tried on the scheduled date because of unavailability of witnesses or lawyers, a guilty plea by the accused, or stayed or withdrawn charges. In turn, lawyers may double- or triple-book their own appearances for a given day based on the likelihood that, for one reason or another, some of their appearances will be unnecessary. Because these practices of courts and lawyers are based only upon rough projections of the future need for court time, there are inevitable conflicts. Lawyers will have matters scheduled in two different courts at the same time. One of them must be delayed further.[28]

Despite the serious impact of delay on accused persons and the criminal process, it has become an all too common feature of our courts. There are, of course, many sources of delay. The Ontario Court Inquiry cited several causes of delay in the Provincial Court. The requirement that the accused make several appearances between

---

26. *Supra*, note 24, at 57-8.

27. *Report of the Provincial Criminal Court Judges' Special Committee on Criminal Justice in Ontario* (Vanek Report), (1987) at 30-1.

28. One Provincial Court judge in Toronto has forbidden the practice of double-booking in his court: "[I]f a lawyer is not present in his court at 10:00 a.m. to help set the agenda for the day, witnesses will be excused, and counsel will be directed to appear to show cause for his/her non-attendance. If the lawyer does not appear with just cause, the judge will consider the behaviour contemptuous — and double-booking is not just cause." Editorial, "Some lawyers are just too busy," *The Globe and Mail*, Mar. 28, 1988, at p. A6.

charge and trial, the preliminary inquiry,[29] and the difficulty in obtaining disclosure can all result in delays. The Inquiry pointed out that some defence counsel elect trial by judge and jury solely for the purpose of attracting the attention of a senior crown attorney so that disclosure and plea discussions can ensue. Many of these cases will return to the Provincial Court for trial or a plea of guilty once disclosure has occurred.

III. The Apparent Hierarchy of Courts

Perhaps the most significant indicator of inefficiency in the system is delay. It is not, however, the only defect with which the present system must grapple. Another problem is the belief that inequality pervades the present court structures.

The existence of multiple levels of criminal trial courts contributes to a perception that there is a hierarchy of these courts with the Provincial Court at the bottom, the County Court in the middle, and the Supreme Court on top. Given that the bulk of criminal cases are tried in the Provincial Court, the perception that this court is at the low end of a qualitative hierarchy is an unhealthy reflection on our criminal justice system.

Professor Friedland pointed out in his 1968 study of "magistrates' courts" that, for many reasons involving title, salary and facilities, Provincial Court judges (then called magistrates) were accorded a low status. He noted a number of positive changes, including the increasing use of the title "judge" to indicate the importance of the office, but he continued:

> These changes are very important. But they are not enough. A fundamental change in the position of the magistrate in the judicial hierarchy is necessary. He now suffers from an inferiority complex because the *Criminal Code* puts him in an inferior position by treating him as a third class judge — below the Supreme and County Court judge.[30]

This perception has been a concern of Provincial Court judges themselves. In 1979, the Canadian Association of Provincial Court Judges made a presentation to the Minister of Justice which contained a discussion of the problems resulting from a hierarchy of criminal courts:

> A hierarchy of courts trying the same type of matters implies that the upper courts try a case better than other courts. If we accept the assumption that the County Court Judge is somehow superior to the Provincial Court Judge but both are surpassed by an even more superior High Court Judge, we must also accept that different qualities of justice are being

---

29. In a study prepared for the Department of Justice, it was found that the preliminary inquiry increased the average elapsed time from charge to verdict from 42 days to 177 days, even though the inquiry itself normally lasted only one day: *Some Statistics on the Preliminary Inquiry in Canada*, (Ottawa: Department of Justice, 1984).

30. M.L. Friedland, "Magistrates' Courts: Functioning and Facilities," (1968-69), 11 Crim. L.Q. 52, at 71.

meted out. A hierarchy of courts with concurrent jurisdiction creates an impression of "good, better, best" justice.[31]

Of course, the assumption upon which this statement is based can be questioned. There is certainly no empirical evidence that County Court judges are superior in any way to Provincial Court judges, nor that Supreme Court judges are more competent than all the others. What is troubling, however, is that various characteristics of the respective court levels could lead to a public perception that a judicial hierarchy based on competence to try criminal cases does indeed exist.

One such characteristic is the facilities in which the courts are housed.[32] Various bodies have criticized the quality of available facilities over the years. Recently, the Vanek Report described conditions in Ontario, our richest province, in these terms:

> Makeshift courtrooms exist in rented parish and legion halls, community centers, service clubs, tavern and lounge areas (complete with bar located in front of the judge's dais displaying a sign admonishing patrons to "return all glasses"), motel rooms and basements, and in police offices in which the apparent, close and unavoidable contact between the judge and police officers before court does not, in the eyes of the public, create an atmosphere of impartiality. In one instance health concerns caused the Department of Labour to order termination of the use of a facility until an adequate ventilation system was installed.
>
> Recently, a building housing court facilities was vacated by the court as a result of an

---

31. Canadian Association of Provincial Court Judges, "Presentation to the Hon. Jacques Flynn," Nov. 16, 1979.

32. Some of the unsatisfactory conditions in which magistrates' courts operated in Ontario were described in the McRuer Report:

> In the County of Norfolk the court sits in Simcoe on Tuesdays and Thursdays. The courtroom is on the second floor, reached only by a long stairway. There is no satisfactory waiting room and the courtroom is overcrowded.
>
> In the town of Listowel the magistrate's court is held on the same floor as the police quarters and a community recreation room. The quarters are said to be entirely inadequate, poorly located and noisy.
>
> In Markdale no properly dignified accomodation is provided. The only consulting room available is used by barristers, probation officers and the local police officers.
>
> In Walford the magistrate conducts the court in the basement of the public library. The room is a sort of furnace room. When the furnace comes on during the sessions of the court it is necessary either to turn it off or submit to the noise.
>
> In several courtrooms the magistrate either has to share a room with police or have no room to remove his coat and hat, or consult in private with probation officers or those who may wish to discuss matters in private.
>
> In Metropolitan Toronto the accomodation provided for magistrates for years can only be termed disgraceful. One court is held in a police station. Other courts are held in some that are not designed in any way to provide accomodtion for courts. When accomodation for the magistrates' courts in which the administration of justice for the community is carried on is compared with accomodation that is provided for such operations as the work of the committees of a city council, the board of education and the other municipal and government offices in the city, one cannot come to any other conclusion than that those responsible have no concept of the elementary rights of accused persons and witnesses who may attend trials, and the rights of the public, to have justice administered with dignity and in circumstances that convey a respect for the law.
>
> Report of the Royal Commission of Inquiry into Civil Rights (McRuer Report), (1968) Vol. II, at 538-9. Similar observations were made by the Ontario Law Reform Commission, *Report on the Administration of Ontario Courts* (1973), at 260-1. See also J.D. Bowlby, "A Criticism of Our Magistrates' Court System" (1965), 2 Ont. Mag. Q. 7, at 8 where the magistrates' courts are described as resembling "factory lunch rooms."

engineering study condemning it as unsafe for public use.

Security both for witnesses and the public generally is at a minimum and many facilities have no cells to hold persons in custody with the result that persons who may be dangerous are permitted to be in or are escorted through, public areas.

Facilities for the judge are such as to be beyond mere personal discomfort. "Chambers" are in some areas non-existent or in converted kitchens in which a telephone will be a luxury. None of these facilities is equipped with even the most minimal legal library and on frequent occasions when research becomes necessary in the course of a trial, the judge must either adjourn the trial in order to conduct the research at the base court library or yield to the temptation of rendering his verdict without appropriate consideration and research. Many of the facilities are without private washrooms for the judge who in those situations must wait, gowned, in line to use the public washroom off a general lobby. Having gained entrance to the washroom, he may find himself in the company of a person upon whom he has just imposed a term of imprisonment. Few of these facilities contain interview rooms and accordingly lawyers and crown attorneys may be found conducting discussions with witnesses in a general lobby area in the presence of the accused person or in a hall immediately adjacent to, and within hearing of the judge in his quarters.[33]

Obviously, these are matters of considerable concern. Inadequate facilities can raise security problems. When courts share facilities with police detachments, the public may confuse "the law enforcement and adjudicative aspects of the administration of justice."[34] The public's respect for the machinery of justice may diminish:

Court accomodation is only one aspect of the administration of justice, but it is an important one because it influences public perception of the quality of justice to be dispensed by a particular court. Poorly designed accomodation, inappropriate settings, and disorganized and chaotic public areas may lead the public to attribute the same casual and disorganized attitude to the Justice system itself. It is therefore crucial that the courts be appropriately and properly housed.[35]

However, what is of greater concern for present purposes is that the inadequate conditions referred to in all of these studies exist only in the Provincial Court. Thus, any public perception that justice is not being dispensed in a dignified and orderly fashion would be limited to those courts which hear the overwhelming majority of criminal cases. This would tend to reinforce the view that the quality of justice meted out in the other court levels is higher than that dispensed in the Provincial Court.

Another characteristic of the present court system that tends to fuel the perception that Provincial Court judges are less competent than the judges of the other court levels is the remuneration paid to the judges. As Professor Russell puts it:

The traditional practice of paying judges of the so-called lower courts much less than the judges of the intermediate and superior courts of the provinces may appear logical when the judicial system is viewed as a hierarchy. But the problem with translating this hierarchy of courts into a hierarchy of salaries is that we do not want the quality of justice to be hierarchically arranged. The quality of adjudication is likely to bear some relationship to the remuneration of the adjudicator. Commentators on our judicial system never tire of observing that most Canadians who experience the quality of justice at first hand do so in

---

33. *Supra* note 27, at 38-9.

34. *Supra* note 30, at 56.

35. *Supra* note 24, at 243-4.

the lower courts. Accepting lower standards here in the courts used most often by Canadians from lower income brackets, is a significant source of social injustice in Canada.[36]

One cannot deny that in our society status and salary are often related, and that the salary which is now received by judges of the Provincial Courts may reflect adversely on those courts in three ways. First, it may lead to an inference that Provincial Court judges are less competent than other judges. Concomitantly, the respect for the Provincial Court held by those who appear before it will be reduced. Second, lower salaries may limit the field of suitable candidates who would be attracted to a Provincial Court appointment.[37] Third, lower salaries may lead to a perception that Provincial Court judges "are susceptible to pressure either from the provincial government who appointed them or from those who appear before them.[38]

The fact that the qualifications for appointment to Provincial Courts are often less strict than those for appointment to other criminal courts may also contribute to a public perception that Provincial Court judges are less able to try crimes than their counterparts in the other courts. The most demanding statutory qualifications are in effect in Québec[39] and Ontario.[40] Both provinces require a minimum of ten years membership in the bar. This is equal to the requirement in the Federal *Judges Act* for eligibility to serve on a federally-appointed court.[41]

Other provinces have less strict qualifications; New Brunswick, Prince Edward Island, Saskatchewan and Nova Scotia require five years experience at the bar.[42] Two provinces and one territory have somewhat more flexible five year pre-requisites. British Columbia and Manitoba each require five years practice at the respective provincial bar, but British Columbia allows "other legal or judicial experience"[43] and

---

36. *Supra* note 21, at 157. The Vanek Report stated that the salaries paid to Ontario Provincial Court judges were 37 per cent lower than those paid to District and High Court judges. It concluded:
The fact that the annual income, pension and other benefits of Provincial and District Court Judges are determined by different governments is of little consequence to the accused or to the general public. What is important is the public's perception of the judges of each court. The differences in remuneration and benefits are now so vast that the conclusion the public must reach is inescapable. It is that there are two classes of judges, one decidedly inferior or incompetent in relation to the other yet, in respect of the criminal law, each judge performs essentially the same task.

37. A similar conclusion was reached by the Lang Commission on Judges' Salaries and Benefits in relation to federally-appointed judges. See "The Lang Report — Words to Live By" (1984), 8 Prov. Judges J. 2, at 2-3. The kind of gap that exists between judges of the provincially-appointed courts and those who are appointed by the federal government also exists to a lesser extent between County Court and Supreme Court judges.

38. Report of the Canadian Committee on Corrections, *Toward Unity: Criminal Justice and Corrections* (Roger Ouimet, Chairman), (Ottawa: Queen's Printer, 1969) at 166.

39. *Courts of Justice Act*, R.S.Q. 1977, c. T-16, s. 87.

40. *Courts of Justice Act*, S.O. 1984, c. 11, s. 52(2).

41. *Judges Act*, R.S.C. 1970, c. J-1, s. 3, as amended by S.C. 1977-78, c. 25, s. 1.

42. *Provincial Court Act*, R.S.N.B. 1973, c. P-21, s. 3; *Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1974, c. P-24, s. 2; *The Provincial Court Act*, R.S.S. 1978, c. P-30.1 (Supp.), s. 5(2); *Judges of the Provincial Court Act*, C.S.N.S. c. J-1, s. 5.

43. *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, c. 341, s. 5(2).

Manitoba allows "other equivalent experience"[44] to substitute for the five year requirement. Similarly, the Yukon requires five years experience at the bar of the territory or any province or "other legal or judicial experience."[45]

In the Northwest Territories, Newfoundland and Alberta, the standard for appointment is less strict than in the other jurisdictions. In the Northwest Territories an appointee must have three years experience at the bar of any province or territory.[46] Newfoundland and Alberta have no statutory requirements of membership in the bar. In Newfoundland appointees must be "fit and proper persons."[47] The only criterion in Alberta is that appointees be Canadian citizens.[48]

Thus, there is a wide variation in the statutory requirements for appointment to Provincial Courts across the country. This raises at least the apprehension that the quality of the application of criminal law may depend not only on the province in which the accused is tried, but also on the kind of court hearing the case. Anywhere in the country, an accused who elects trial in a court presided over by federally-appointed judges is assured that the judge has at least ten years experience at the bar. In many jurisdictions, an accused who elects to be tried in the Provincial Court may be tried by a less experienced judge.

Differences in the forms of addressing judges of the various court levels may also contribute to a perception that judges of certain courts, because they appear to merit greater respect in the manner in which they are addressed, have superior abilities. Judges of the Supreme Court are addressed as "my Lord" or "my Lady," or "your Lordship" or "your Ladyship." Judges of the Provincial Courts and the County Courts are addressed as "your Honour." As the Ontario Courts Inquiry pointed out, "the public is often confused and intimidated by the need to use [my Lord or my Lady]."[49] Further, it may be led to believe that the judges deserving this form of address are more knowledgeable and venerable jurists than those who are addressed merely as "your Honour."

In some respects, Provincial Court judges enjoy, or at least appear to enjoy, less independence from government than do judges of the other levels of criminal courts. Judicial independence is not a matter that relates to the comfort of judges themselves. In criminal cases, it is a principle that enhances public confidence in the use of the state's power to prosecute accused persons and punish those who are convicted. Without a judiciary independent from the government, the outcome of criminal cases would not have the degree of public acceptance that is necessary for the courts to

---

44. *Provincial Court Act*, S.M. 1982-83-84, c. 52, s. 3(2).

45. *Territorial Court Act* R.S.Y.T. 1986, c. 169, s. 8.

46. *Territorial Court Ordinance*, Ord. of N.W.T. 1978, c. 16, s. 31.

47. *The Provincial Court Act, 1974*, S.N. 1974, c. 77, s. 23(a).

48. *Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, c. P-20.1, s. 2(2).

49. *Supra* note 24, at 251. The Inquiry recommended that "members of the Ontario appellate courts and the Superior Court be addressed as 'Your Honour'." *Ibid.*

function effectively. If some courts are more independent than others, it may appear to the public that proceedings conducted in those courts are more fair and the verdicts reached more legitimate than those in the less independent courts.

There are many criteria by which the independence of a court may be measured. The protection of judges' tenure is one of the most important. Courts can only be independent if judges have no fear of being removed from the bench by a government that happens to dislike their decisions. The most secure form of judicial tenure is guaranteed to judges of those courts referred to as "Superior Courts" in section 99 of the *Constitution Act 1867* (i.e., the Supreme Court, High Court, Queen's Bench or Superior Court of the province). These judges hold office during good behaviour until age 75 and are removable by the Governor General only upon an address to both Chambers of Parliament. Judges of the County Courts now have the same form of tenure but they enjoy a somewhat smaller measure of security in that their protection is provided by statute[50] rather than by constitutional entrenchment. The Supreme Court suggested in the case of *R.* v. *Valente*[51] that the term "during good behaviour" was desirable in describing the tenure of judges in order to incorporate into Canadian law the extensive common law jurisprudence giving judges a maximum degree of independence.[52]

Some provinces have not provided the judges whom they have appointed with as much protection as federally-appointed judges enjoy.[53] For example, in Ontario, a Provincial Court judge can be removed on specified grounds, at least one of which is extremely vague — "conduct that is incompatible with the execution of his or her office."[54] Other provinces have similarly broad provisions. In Québec, a judge can be removed for having committed "an act derogatory to the honour, dignity or integrity of the magistracy."[55] In Nova Scotia, a judge who "acts in a manner contrary to the public interest or the better administration of justice in the Province" may be removed by the Governor in Council.[56] Provisions in the Newfoundland *Provincial Court Act*[57] giving the Minister of Justice power to remove the Chief Judge of the Provincial Court,[58] and giving judges in their first year at the bench appointments only "during pleasure,"[59] have been found to offend the guarantee in section 11(*d*) of the *Charter*

---

50. *Judges Act* R.S.C. 1970, c. J-1, as amended by S.C. 1987, c. 21, s. 5.

51. (1985), 49 C.R. (3d) 97 (S.C.C.).

52. See W.R. Lederman, "The Independence of the Judiciary" (1956), Can. Bar Rev. 769, 1139.

53. In some provinces, the Judicial Council plays a role in deciding whether a judge should be disciplined or removed. See Peter McCormick, "Judicial Councils for Provincial Judges in Canada" (1986), 6 Windsor Yearbook of Access to Justice 160, at 170-6.

54. *Courts of Justice Act*, S.O. 1984, c. 11, s. 56.

55. *Courts of Justice Act*, R.S.Q. c. T-16, s. 263(c).

56. *Judges of the Provincial Court Act*, C.S.N.S. c. J-1, s. 6(4).

57. S.N. 1974, c. 77.

58. *Ibid.*, s. 19.

59. *Ibid.*, s. 21.

that a person charged with an offence will be tried by an independent and impartial tribunal.[60]

Another factor influencing the degree of independence of judges is the manner in which their salaries, benefits and pensions are determined. For judges to be independent, it is necessary for them to have a certain degree of financial security which cannot be impaired by the government. The procedure governing federally-appointed judges is clear. It is set out in section 100 of the *Constitution Act, 1867*:

> **100.** The Salaries, Allowances, and Pensions of the Judges of the Superior, District, and County Courts (except the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick), and of the Admiralty Courts in cases where the Judges thereof are for the time being paid by Salary, shall be fixed and provided by the Parliament of Canada.

Subsection 33(1) of the federal *Judges Act*[61] states that these monies are to be paid out of the Consolidated Revenue Fund.

In the *Valente* case, LeDain, J. referred to two common objections to the way in which remuneration may be determined and allocated for provincially-appointed judges as compared to the procedure in the federal domain: (1) remuneration may not be determined by the legislature, and (2) it may not be a charge on the Consolidated Revenue Fund.[62] The former objection is based on an apprehension that the legislative branch will be less inclined to interfere with the financial security of judges than the executive. Where the legislature as a whole determines remuneration publicly, it is less likely that the public will perceive the judiciary as being susceptible of favouring the government's position in litigation as a means of ingratiating themselves with those who hold the purse strings. The latter objection relates to the security of the resources upon which judicial remuneration depends. If salaries are taken from the Consolidated Revenue Fund there is no danger of the executive appropriating government resources in a fashion so as to impair judges' financial security. Also, it "prevent[s] any routine or frivolous discussion of the conduct of judges by Parliament in financial debate."[63]

In *Valente*, LeDain, J. held that the Ontario procedure of setting Provincial Court judges' salaries by regulation did not so affect their independence as to disqualify them from hearing criminal cases. Nevertheless, he acknowledged that it was preferable to have remuneration set by the legislature as a charge on the Consolidated Revenue Fund.[64]

Thus, the differences in the manner in which the independence of judges of the various court levels is protected may also contribute to a public perception that the Provincial Courts do not dispense a quality of justice equal to that displayed in the other criminal courts. A court which is perceived to be less independent than others

---

60. *Re Fleming and The Queen* (1985), 24 C.C.C. (3d) 264 (Nfld. S.C.).

61. R.S.C. 1970, c. J-1.

62. *Supra* note 51, at 121.

63. Lederman, *supra* note 52, at 792.

64. *Supra* note 51, at 121-2.

will not attract the same measure of public respect and confidence and may, as the Ouimet Committee pointed out, leave the judges of such a court open to criticism for being susceptible to pressure by government litigants.[65]

Limits on the jurisdiction of Provincial Courts may also reinforce the notion that these courts are inferior to the other criminal courts. Provincial Court judges cannot try murder cases. Nor can they preside at jury trials. For that category of offences for which the accused can elect the mode of trial, the accused can choose to be tried by judge and jury, by judge without a jury, or by a Provincial Court judge without a jury.[66] The language in the *Criminal Code* distinguishes between a "judge" and a "Provincial Court judge." Prior to 1985, there was an even clearer distinction in the Code between "judges" and "magistrates."[67] However, the language in the Code still contributes to a perception, at least outside Québec,[68] that a Provincial Court judge is not a "judge" in the same sense as are the judges of the other levels of court. The judges of those other courts hear the most serious cases, preside at jury trials, and are "judges" for purposes of the *Criminal Code*. While it is true that there are some offences that can only be tried by Provincial Courts (see Appendix D), these are relatively minor criminal matters. Provincial Courts also try all summary conviction matters, which are also fairly minor crimes (see Appendix E).

Finally, the fact that other levels of court have a supervisory role to play with respect to the decisions of Provincial Courts gives the impression that the other levels are vested with greater wisdom and powers of judgement in criminal law matters. Appeals from summary conviction matters are heard by the County Court where it exists and by the Supreme Court elsewhere.[69] Review of Provincial Court decisions through the prerogative writs is conducted by the Supreme Court. Thus, other levels of criminal courts, which often have concurrent jurisdiction with Provincial Courts to try criminal cases, can in fact reverse or quash a decision of these courts in criminal matters.

IV. Conclusions

While each of these factors tending to create an impression of hierarchies may not be so serious as to merit reform on its own, cumulatively they cause us considerable concern. It would be possible, of course, to remedy many of the harmful consequences of the perception of hierarchies through reform of the individual factors that contribute to that perception without reforming the structure of the courts at all. Thus, the

---

65. *Supra* note 38, at 166.

66. See s. 536 *Criminal Code*.

67. Section 536 was amended by S.C. 1985, c. 19, s. 96.

68. In Québec, judges of the Court of Québec are "judges" for purposes of section 536. See s. 552(*b*) *Criminal Code*.

69. See s. 812 *Criminal Code*.

impression that hierarchies exist could be eradicated largely by increasing salaries, improving facilities, making qualifications more stringent, adopting uniform forms of address, protecting judicial independence equally, removing jurisdictional anomalies, and rationalizing the review and appeal processes. The question that remains is whether these steps would go far enough toward improving our court systems in the absence of more fundamental, structural reform.

Confusion, complexity, inequality and inefficiency are all serious defects in themselves. When there is a confluence of such features, other negative side-effects are to be expected. Among these must be the possible deterioration in public respect for the courts as an institution and increased costs in the administration of justice. Both of these matters defy ready measurement:

> How does one measure the cost in terms of loss of respect by the community for a system of justice which its members do not understand and in which the hand of the law is too slow in overtaking an offender?[70]

The Commission stated its view in Working Paper 56, *Public and Media Access to the Criminal Process*, that public understanding of the criminal process was necessary, not only for the proper functioning of the administration of criminal justice, but to the democratic process itself:

> The administration of criminal justice is a significant responsibility of government. Citizens will only be informed about the discharge of that responsibility if they have access to the process itself or to information about it. In order to know whether its criminal laws are good laws, the public must have access to criminal proceedings, either directly or through the free expression of information by the media.... Our opinions about the quality of our laws and the performance of those who make, interpret and enforce them rest on the information we receive. The democratic process itself depends upon our ability to form these opinions.[71]

Unnecessary complexity in our court systems makes it more difficult for the public to comprehend our criminal laws and procedures. In turn, this makes it less likely that the public will form the knowledgeable opinions about criminal justice that are essential for its improvement and basic to the democratic process itself. The respect that the public has for its system of criminal justice is also likely to suffer.

A complex and inefficient court system obviously has its costs, both monetary and human. However, just as statistics on the allocation of cases between the various court levels are generally unavailable, we have had difficulty in finding budgetary statistics on the present court structures.[72] Further, even if these figures were available, it would be extremely difficult to measure the economic benefits of structural court reform. There can be no doubt that a simpler, more coherent, and more efficient judicial system

---

70. Vanek Report, *Supra* note 27, at 67.

71. Law Reform Commission of Canada, *Public and Media Access to the Criminal Process*, Working Paper 56, Ottawa: LRCC, 1987, at 5-6.

72. We understand, however, that figures compiled by the Canadian Centre for Justice Statistics will soon be available.

would have fiscal advantages. In addition, the human costs that are brought about by delays in the present system could be ameliorated:

> Costs in terms of the dissipation of judicial, administrative and correction resources which are outlined above are costs which to some degree can be measured. What cannot be measured are the secondary effects — the human cost of needless lengthy pre-trial incarcerations, the cost to justice itself when witnesses cannot be found many months, occasionally years after the event.[73]

73. *Supra* note 27, at 67.

CHAPTER THREE

Reforming Criminal Procedures

In Report 32, *Our Criminal Procedure*,[74] we identified certain basic principles that our system of procedural justice should recognize.

We envision a criminal process governed by rules, simply and clearly expressed; a process which seeks fairness, yet promotes efficiency; one which practises restraint and is accountable, yet protects society; and one which encourages the active involvement and participation of the citizen. These basic attributes are the essence of our principles.

There are two basic principles that the present court structures offend — the principles of efficiency and clarity. There are other principles that may be offended by an overly complex system of criminal courts. For example, there may be unfairness to an accused whose trial is delayed because of a backlog in a particular level of court. It may also be difficult to encourage the participation of individuals in the criminal justice system if the system is overly complex and confusing. But these latter effects are really incidental to the direct impact that the present court structures have on the principles of efficiency and clarity.

As part of its efforts to reform comprehensively the law of criminal procedure, the Commission has made numerous recommendations to improve both the efficiency and clarity of the present law. As stated in *Our Criminal Procedure*:

> Efficiency is linked to another principle, that of clarity. If those charged with administering justice within the state have a clear understanding of the nature and scope of the powers with which they have been entrusted the possibility of error in the exercise of those powers should be reduced and correlative benefits should accrue in terms of the efficiency of the system.[75]

Thus, if we can remove confusion from our legal system, there may be a correlative impact on its efficiency. The following is a brief description of the reform proposals that the Commission has made as a means of remedying two of the principal faults identified in the previous chapter — delay and confusion.

---

74. Law Reform Commission of Canada, *Our Criminal Procedure* Report 32, (Ottawa: LRCC, 1988).

75. *Ibid.*, at 24.

I. Reducing Delay

As a means of reducing delays in criminal cases, we propose in a forthcoming working paper that specific procedural provisions be enacted as part of the *Criminal Code* in order to promote trial within a reasonable time. This would include the imposition of time limits following the laying of charges, during which proceedings should be commenced. For crimes punishable by imprisonment for two years or less, the time limit should be six months. For crimes punishable by imprisonment for more than two years, the time limit should be one year.

We also suggest that the *Criminal Code* provisions on elections and re-elections should be simplified in order to reduce delays caused by multiple elections. As mentioned in Chapter Two, delay is often caused by transfers of cases between courts resulting from changes in the accused's election of mode of trial. We suggested that no re-elections should be allowed after an informed election has been made. This means that once an accused has had an opportunity to consult with counsel and consider the consequences of a particular mode of trial, there should be no need to permit movement of the case to another court.

As a further means of expediting the period between charge and trial, we suggested that pre-hearing conferences between counsel should take place prior to criminal trials to settle minor but time-consuming matters. Such issues as the nature and likely duration of any pre-trial motions, agreements on the facts of the case, and administrative matters, such as who will be acting as counsel in the case, can be dealt with more expeditiously at a meeting in the presence of a judge than they could be otherwise.

Another significant measure suggested by the Commission for reducing pre-trial delay is disclosure. In Report 22, *Disclosure by the Prosecution*,[76] we proposed that disclosure should be a mandatory requirement prior to the commencement of criminal proceedings. The specific obligations of the prosecutor should be set out in legislation in order for the accused to have full knowledge of the prosecution's case. Lack of disclosure can cause an accused to make an uninformed election or plea. A re-election or change in plea can in turn result in procedural delays. Further, full disclosure can result in expedited preliminary inquiries or their complete waiver since the accused's need for the preliminary inquiry as a means of obtaining evidence to be relied on by the prosecution is reduced.

While these means of reducing delay are necessary, we must ask whether they are sufficient in the absence of structural reform of the courts. We address this question later in the chapter.

---

76. Law Reform Commission of Canada, *Disclosure by the Prosecution* Report 22, (Ottawa: LRCC, 1984).

II. Simplifying Procedures

The Commission has suggested many ways of simplifying criminal procedures, from the powers of arrest and bail laws to pre-trial and trial proceedings. Simplifying the law of procedure has its intrinsic merits. The distribution of powers and duties in our criminal law is made more clear and the unfolding of a criminal prosecution is, therefore, made more efficient as a result.

What concerns us most for present purposes are reforms that would assist in alleviating the jurisdictional confusion that typifies our present system of courts. In that connection, our recommendations in Working Paper 54, *Classification of Offences*,[77] are significant. We proposed that crimes be divided into two categories — those punishable by imprisonment for more than two years and those punishable by imprisonment for two years or less.

This would be a marked contrast from the present law. At present, there are two broad categories of offences — summary conviction and indictable. Some offences are "hybrids;" that is, they can be prosecuted by summary or by indictable procedures. Among the indictable offences there is a further breakdown according to the court with jurisdiction to try them. (See Appendices A, B and C.)

Thus, it was the Commission's conclusion that only two kinds of crimes should be distinguished for purposes of determining various procedural incidents of criminal prosecutions. The more serious class of crime would encompass the most egregious forms of prohibited conduct. An accused charged with one of these crimes would be entitled to the fullest protections of the procedural law, including the right to a jury trial. An accused charged with a less serious crime would be entitled to substantial procedural protections, but not to the full panoply of safeguards associated with the more serious crimes (e.g., there would be no right to a jury trial).

Simplifying the classification of offences does not have a direct effect on the confusion associated with the complex jurisdictional arrangements in the present *Code*. It does, however, open the door to jurisdictional reform. The question that arises is the following: If there should exist only two categories of crimes with different procedural incidents, how many different kinds of criminal courts should there be to try them, and how many different ways should there be of trying them? We suggested that the more serious crimes should give rise to an entitlement to be tried by a jury. What other differences should there be? Should there be different kinds of judges for each? These questions involve a consideration of the need to reform the structure of the courts in a way which is compatible with and furthers the reform proposals we have made in other areas. This will be addressed in the next section.

---

77. Law Reform Commission of Canada, *Classification of Offences* Working Paper 54, (Ottawa: LRCC, 1986).

III. The Need to Reform Court Structures

Simplifying procedures and reducing delays would obviously alleviate some of the defects in the present system. We must now ask whether they would go sufficiently far toward improving the present law as to render reform of court structures unnecessary. Also, we must consider the best means of addressing the other defects identifiable in the present situation; that is, the problems resulting from the impression that there exists a judicial hierarchy in criminal trial courts.

We must not underestimate the seriousness of delay in our present system. As Langdon Prov. Ct. J. stated in dismissing charges against a young offender:

> We have an archaïc, three-level judicial system which somehow clanks along in the 20th century although it was designed for the 15th; however, it works. That is a thing that could be addressed, but Parliament has seen fit not to address it.[78]

Similarly, Ontario Chief Justice Howland stated that in 1987 judges had been forced to let people charged with crimes go free rather than face trial after lengthy delays in 16 cases in the Brampton area, where delay is a chronic problem.[79] Recently, he reported that the figure had increased to 56 during 1988, with a total 282 stayed prosecutions in the province of Ontario.[80] Indeed, there is a high frequency of challenges based on the right in section 11(*b*) of the *Charter* to be tried within a reasonable time. In the years 1982 to 1985 there were 259 challenges based on section 11(*b*) in the reported cases. In 27 per cent of those cases, the challenge was successful.[81] It is with some regularity, therefore, that the trials of accused persons are so seriously delayed that courts have found a breach of the constitution to have taken place and have either terminated the proceedings, or ordered some other remedy.

Chief Justice Howland called on the provincial government to expend greater resources on criminal justice in order to alleviate the present burdensome case-load. However, as the Ontario Attorney General pointed out, not all of the problems can be solved by increasing the numbers of judges, courtrooms and prosecutors:

> Last year I noted that many of the most fundamental problems that confront the operation of our system are in fact structural. We have learned that the provision of more judges and more courtrooms does not in itself solve our problems.[82]

While there is still a need to increase resources in the present system as a means of conquering the problem of delay along with structural reform, a more efficient court

---

78. *R.* v. *Tony M.*, unreported. Comments reproduced in Middlemiss, "Ont. judge blames government for 'systemic' court delays", *Ontario Lawyers Weekly*, August 7, 1987, p. 2.

79. "Case backlog lets accused go free: judge," *Ottawa Citizen*, January 8th, 1988, p. A-1.

80. *Reports on the Administration of Justice in Ontario on the Opening of the Courts for 1988*, L.S.V.C. Gazette, Vol. 23, No. 1, p. 5.

81. F.L. Morton and M.J. Witney, "Charting the Charter, 1982-1985: A Statistical Analysis," (1987), Canadian Human Rights Yearbook 65, at 73, Table 5.

82. *Supra* note 70.

structure would reduce the need for more personnel and facilities. In our view, delay is so serious a problem in our criminal justice system that it ought to be confronted not simply through streamlined criminal procedures, but through more fundamental, structural change. The inefficiencies caused by multiple court levels must be addressed head-on. They will only be perpetuated in the absence of reform of the court structure itself. The effect of reforming other areas of criminal procedure will be limited or perhaps defeated if the present court system is ill-equipped to carry them out. Further, a more rational court structure would provide a better vehicle within which to implement better case-flow management techniques which may act to increase efficiency even further.[83]

Jurisdictional confusion cannot be dealt with in the absence of reform of the court system. While a simplified classification of offences would make it clearer that the courts would have the power to try only two types of cases, it would remain unclear why a variety of courts is necessary and why their powers are distinct.

It would be possible, at least in theory, to remedy many of the conditions that fuel a perception that a hierarchy of criminal courts exists. Salaries could be equalized, facilities could be made more uniform, qualifications for judicial appointments could be standardized, judges could all be addressed in the same manner, judicial independence could be protected equally in all courts, differences in jurisdiction could be removed, and review and appeal procedures could be made more rational. These reforms would, even in the absence of structural change, help erase the perception that a judicial hierarchy exists. They would not, of course, make procedures any more efficient, so delay would still need to be addressed. Further, they would probably result in even more confusion among members of the public. By remedying the problems caused by hierarchies in this fashion, multiple levels of indistinguishable courts would be created, which would generate confusion in itself. Finally, there would appear to be no policy justification for creating multiple levels of criminal courts that would exercise identical criminal trial jurisdiction. If there is any case to be made for the existence of more than one level of criminal court, it must be based on a belief that some courts should be functionally different from others. There would be no point in having multiple court levels if they all performed the same functions.

Thus, to our minds, reform of our criminal court system is justified by the need to reduce delay by all possible means, to eliminate the complexity and confusion inherent in the present structures, and to remove the characteristics of the system that perpetuate the appearance of hierarchies. There are several different models that could replace the present court structures in the provinces. In the next chapter we discuss the alternatives and their respective merits.

---

83. See P.S. Millar and C. Baar, *Judicial Administration in Canada* (Montréal: McGill University Press, 1981), at 235-55, for a discussion of caseflow management.

CHAPTER FOUR

Models for Reform

While our court structures require amendment, this kind of reform will be extremely difficult to carry out. A study paper on court structures prepared for the Commission stated:

> ... [I]f one were asked to set about devising a criminal court system and could begin with a clean slate, there is little doubt that the result would be a one court system — perhaps even a Federal Court system. But of course the slate is not clean and we are not starting afresh. Not only do we have a multi-court criminal system but it is one that has been in existence for a long time. That means that the physical and human resources of the present system cannot be ignored; it means as well that the views and expectations of those operating in the present system, whether justified or not, must be taken into account; and it means that the constitutional basis of our present system and for any proposal for change must be carefully examined.[84]

Thus, proposals for reform of our court structures must be realistic and take account of the magnitude of the impact that a change in court structures would have on the criminal justice system.

Much of the discussion preceding this chapter involved observations on the failings of a system of criminal courts that was comprised of "multiple-levels". Implicitly, then, we have been suggesting that reform should be directed toward a reduction in the number of levels of court. Since seven provinces and both territories already have a two-level system, any reduction in the number of court levels in those jurisdictions would involve a movement toward a single court of criminal jurisdiction. This is an option that will be explored below. However, while many of the defects of the present system appear to suggest the creation of a unified criminal court as a solution, we did not approach this study with any predilections toward a unified court model. The following are the options that we have considered.

---

84. D. Roberts, "The Structure and Jurisdiction of the Courts and Classification of Offences," unpublished study paper prepared for the LRCC (1973), at 38-9.

I. Courts of Concurrent Jurisdiction

Earlier, we pointed out that there was no apparent policy justification for maintaining multiple levels of criminal courts with identical jurisdiction. To do so would be to perpetuate the delay and confusion which typifies the present system. There would be little or nothing gained in having two or three courts doing exactly the same thing under different names.

However, a more realistic alternative perhaps would be to create a single court structure that would incorporate the administration and personnel of the existing criminal courts. Judges of the present courts would preside at trials in the new court. There would be no alteration in the existing structures since the new court would be superimposed on the existing situation. This approach would have the advantages of a single administration and complete jurisdiction over criminal matters. It would reduce delay and eliminate jurisdictional confusion. It would also avoid much of the upheaval that would necessarily accompany an alteration in the existing structures.

This avenue for reform would involve the operation of the existing courts concurrently, much as they do now with respect to a large number of criminal offences. There would no longer be any possibilities for transferring cases from court to court, since a single "umbrella" court would have overall jurisdiction over, and management of, all criminal cases.

There is a precedent for this kind of structural reform. The Crown Court in the United Kingdom was created in 1972[85] and given complete jurisdiction to try all indictable offences. The Assizes and Quarter Sessions Courts were, therefore, abolished. Presiding at criminal trials in the new court are judges of the High Court or Court of Appeal, Circuit Judges, and so-called "recorders," who are barristers and solicitors acting as part-time Crown Court judges. These various judges do not, however, have equal jurisdiction. The Lord Chief Justice is given power under the *Act* to distribute jurisdiction among the three categories of judges.[86] In fact, in the U.K. there are four classes of crimes. First, the serious offences of murder, treason and genocide may only be tried by a High Court judge. Second, manslaughter, infanticide, abortion, rape, sexual intercourse with a girl under 13, incest, and sedition are tried by a High Court judge unless the judge permits another judge to do so. Third, the other indictable offences may be tried by a High Court judge, a Circuit Court judge, or a recorder. Fourth, the other minor indictable offences and hybrid offences may be tried by any judge of the Crown Court.

This kind of reform may be viable in the Canadian context. It would permit court administration to be amalgamated and more tightly managed. Delays would no doubt be reduced. There may not be any constitutional obstacles to the creation of the

---

85. *The Courts Act, 1971*, (U.K.) 1971, c. 23.

86. *Ibid.*, s. 4(5).

umbrella court since there would be no real alteration in the jurisdictional responsibilities in the present *Criminal Code*. It would require federal and provincial cooperation and compatible legislation, but may not require constitutional reform. We note, however, that this kind of administrative consolidation has not taken place in any province to date.

For three reasons, we do not believe that a court model based merely on an integration of the management of courts of concurrent jurisdiction is the most sound alternative. First, an appearance of judicial hierarchies would be perpetuated. Distinctions between judges appointed by the province and those appointed by the federal government would remain. Second, while confusion about which court would have jurisdiction to try criminal offences would be erased, this would simply be replaced by a slightly different kind of confusion as to which class of judge would have jurisdiction to try a particular kind of crime. Finally, this approach would, for the most part, simply mask or "paper over" the problems in the present system. It would not address directly the problems resulting from the existence of multiple levels of criminal courts. Thus, while a co-ordinated system of courts of concurrent jurisdiction may represent an improvement over the present situation, it would not, however, have sufficient merit as a solution to the more serious problems arising from our present court systems.

II. The Québec Model

The trend in Canada is toward a reduction in the number of levels of criminal courts. Most provinces have moved to a two-level system because it is simpler and more logical than a three-level structure. Merger of County Courts with Supreme Courts has not required constitutional amendment or caused major upheavals in the administration of justice.

The two-level system existing in most of the provinces and the territories is not, however, without shortcomings. It does not eradicate the problems arising from an apparently hierarchical system. In fact, in most two-level systems, the Provincial Courts have the same attributes and jurisdiction as the Provincial Courts in three-level systems. Thus, a two-level structure may simply replace a three-level hierarchy with a two-level one. The same can be said of jurisdictional confusion. There is, perhaps, less confusion in a two-level system about where criminal cases are heard than there is in a three-level system, but confusion does indeed still exist.

There is a modification to the two-level system which, to our minds, has much to commend it. As discussed earlier, the province of Québec operates with a two-level court structure, but gives an expansive jurisdiction to the Court of Québec. This court has jurisdiction to try all those offences in the *Code* for which an accused may elect trial by a judge without a jury. This step has several advantages. First, it elevates the status of the judges of the Court of Québec. It effectively removes the distinction

between a "provincial court judge" and a "judge," at least for purposes of a trial without a jury. Second, it reduces confusion by creating a clear functional distinction between the levels of court. The Court of Québec hears all non-jury trials. The Superior Court hears all jury trials. Third, it eliminates some sources of delay. There is no need for undue delay between first appearance before the Court of Québec and a trial when an accused elects trial by judge alone. Similarly, fixing a trial date after a preliminary inquiry is simpler. There are fewer scheduling conflicts for lawyers and witnesses since all but jury trials take place in one court. A re-election from a jury trial to a non-jury trial can be made before a judge at the preliminary inquiry since that judge is also vested with the jurisdiction of a judge alone. The Québec system allows for a single judge to preside at both the preliminary inquiry and the trial. While this raises concerns about the impartiality of the trial judge, there appear to have been few problems with this arrangement in Québec. Even though a judge may be exposed to some evidence at a preliminary inquiry that is not tendered or admitted at trial, judges generally seem to be capable of putting that evidence out of their minds and deciding cases on their merits, just as they do at trial when evidence subjected to a *voir dire* is ruled inadmissible.

Finally, there would appear to be no constitutional obstacles to such an arrangement even though it would involve the transfer to a court staffed by provincially-appointed judges of a jurisdiction normally reserved to a federally-appointed court. On the face of it, this seems to raise an issue relating to the power of the federal government under section 96 of the *Constitution Act, 1867* to appoint judges of those courts that have the jurisdiction of the superior courts at common law.[87] However, the fact that the Court of Québec and its precursors, the Provincial Court and Sessions of the Peace Court, have long exercised this jurisdiction without challenge is an indication that there is no offence done to section 96 thereby.

The province of Québec has recently unified the courts within its appointing authority i.e., the Provincial Court, the Sessions Court and the Youth Court. By virtue of *An Act to amend the Courts of Justice Act and other legislation to establish the Court of Québec*[88] these courts have been amalgamated into a single unified court with plenary jurisdiction over matters previously dealt with by the three separate courts. Thus, the Québec model of criminal courts is compatible with initiatives to rationalize and make more efficient the provincially-appointed courts.

The Québec model is also compatible with the re-classification of offences we proposed in Working Paper 54. We suggested that there should exist only two categories of crimes. One of the main procedural incidents that would distinguish them would be the entitlement to a jury trial. Crimes punishable by imprisonment for two years or less would not be tried by judge and jury. Trial by judge and jury would be an option for an accused charged with a crime punishable by imprisonment for more than two years. Thus, the Québec model would answer the question we posed earlier: If there should exist only two classes of crime, how many court levels should exist to try them? The

87. A fuller discussion of section 96 is included in the next section.

88. *Supra*, note 10.

answer would be two, according to the Québec structure — one court would hear jury trials and the other non-jury trials.

There appears to be some momentum for reform along these lines. The Report of the Ontario Court Inquiry recommended reform of the Ontario criminal courts along the lines of the Québec model:

> It is the recommendation of this Inquiry that the criminal jurisdiction of the Ontario Provincial Court be enlarged to correspond with the Provincial Court of Québec [now the Court of Québec] so that the majority of all judge alone trials can be heard in the Provincial Court.[89]

The Report cites two reasons for this recommendation. It states that the existence of an election of trial by a judge alone, as opposed to trial by a provincial court judge, is a vestige of the era when the provincial magistracy was not legally trained. Further, it was intended to give an accused an option to be tried for an indictable offence in an expeditious fashion. However, the existence of this option can now in fact be used to achieve delays through the system of elections and re-elections. As such, it has outlived much of its usefulness.

Thus, the Québec system offers a desirable model for reform of the court structures in existence in the other provinces and the territories. It does, however, have some shortcomings. Since it is not a completely unified system, there would still be delays in transferring cases from one court to another. It would also legitimise the perception of a limited judicial hierarchy in that it would withhold the jurisdiction to try cases with a jury from the Provincial Court. It is an improvement on the two- and three-level systems since it would give an expanded jurisdiction to the Provincial Court and a concomitant increase in its status. But it would still display a lack of confidence in the ability of Provincial Court judges to try the most serious offences, such as murder.

III. The Unified Court

The problems with the foregoing models suggest a unified court as a solution. A model made up of courts of concurrent jurisdiction was criticized because it would constitute a mere appearance of uniformity while preserving most of the problems inhering in the present structures. The shortfall of the Québec model is related solely to its preservation of two levels. Why not, then, simply create one criminal court with complete jurisdiction over criminal matters?

A unified court has the potential to solve all of the problems in the present system discussed earlier. Delays would be reduced to a minimum since there would be no transfers of cases between courts. Also, a unified system would be ideally suited as a vehicle for introducing sophisticated case-flow management principles and techniques

89. *Supra*, note 1 at 93.

into our courts. A single court would have responsibility for a criminal case from the point at which a charge is laid until its disposition. There would be no allowance for gamesmanship through the election and re-election process, since the only choices would be whether to have a preliminary inquiry and, in serious cases, whether to have a jury trial. Obviously, there would be no confusion as to the jurisdiction of the court or the powers of the particular presiding judges. The court would have complete criminal jurisdiction and the judges would all have equal powers. There would be no disparities between judges since they would all have the same status, salaries, independence, facilities, forms of address, qualifications and jurisdiction. There would be no possibility, therefore, of the public regarding some criminal courts and judges as being less competent than others.

The merits of a unified court are patent. The more difficult question is how to implement it. There are two kinds of obstacles: constitutional issues and practical difficulties.

All of the courts in a province are constituted by the Lieutenant Governor in Council under the authority of section 92(14) of the *Constitution Act, 1867*:

> **92.** In each province the Legislature may exclusively make laws in relation to matters coming within the classes of subject next hereinafter enumerated, that is to say, —
>
> ...
>
> 14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

Although the provinces have exclusive authority to establish all provincial courts, that authority does not extend to the appointment of all of the judges in those courts. Some appointments are made by the Governor General under section 96 of the *Constitution Act, 1867*:

> **96.** The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

Section 96 has been interpreted by the courts as containing not only an appointment power vested in the Governor General, but a reservation of substantive jurisdiction to the courts named in it.[90] In other words, since the federal government has the power to appoint judges to the various courts named in section 96, any attempt to usurp the substantive jurisdiction of those courts is itself violative of section 96, since it would deprive the federal government of the ability to appoint judges with power to exercise the jurisdiction normally reserved to those courts. It appears also that the federal government is bound by section 96. In the case of *McEvoy*,[91] the New Brunswick

90. See P. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (Toronto: Carswell, 1985) at 420-4 for a discussion of the jurisprudence under s. 96 in relation to criminal courts.

91. *Reference Re Establishment of a Unified Criminal Court of New Brunswick* (1981), 62 C.C.C. (2d) 165 (N.B. C.A.), reversed: *McEvoy* v. *A.G. of N.B. and A.G. Can.* (1983), 4 C.C.C. (3d) 289 (S.C.C.). In a challenge to the jurisdiction of Provincial Courts to hear non *Criminal Code* matters, the Ontario Court of Appeal has endorsed *McEvoy*. See *Re Regina and Trimarchi* (1987), 63 O.R. (2d) 515 (C.A.).

Court of Appeal upheld a New Brunswick plan to create a unified criminal court to be staffed by provincially-appointed judges on whom criminal jurisdiction would be bestowed by Parliament. The Supreme Court of Canada reversed the decision on the basis that section 96 prevented a total transfer of criminal jurisdiction from section 96 courts to the Provincial Court, even with federal consent and co-operation.

For present purposes, the constitutional question is this: Can a unified court with jurisdiction to try all criminal offences, including those normally tried by courts staffed by federally-appointed judges, be created without breaching section 96 of the *Constitution Act, 1867*? We believe that the answer is yes and that there are two possible ways of doing so.

The first method would be for the provinces and territories to establish the unified criminal court. The court could be staffed by judges presently sitting on the Provincial Court. As well, judges of the existing County Courts and Supreme Courts could be appointed to the unified court if they wished to hear criminal cases. Allowing the provinces to create the court would be consistent with the power in section 92(14) to constitute, maintain and organize courts of criminal jurisdiction. The only remaining problem is section 96. The *McEvoy* case presents an obstacle to having the unified court staffed exclusively, or even predominantly, by provincially-appointed judges. If, however, these judges were appointed in accordance with the governing sections of the *Constitution Act, 1867*, there would be no apparent conflict with section 96.

Section 96 requires that the Governor General appoint the judges of certain courts, including the provincial superior courts. Since the unified court would exercise some of the jurisdiction normally reserved to the superior courts (such as the power to hear jury trials) its judges should be appointed by the Governor General. Other provisions of the *Constitution Act, 1867* would also apply. Section 97 requires that judges appointed by the Governor General to serve on courts constituted by the provinces must be selected from the bars of those provinces. Section 99 contains the guarantee of tenure during good behaviour, the means of removing judges of the superior courts, and the retirement age of 75 years. Section 100 provides that the salaries of judges appointed by the Governor General "shall be fixed and provided by the Parliament of Canada." Thus, to avoid the problem presented in the *McEvoy* case, the judges of the unified court could be federally-appointed. If that were so, certain guarantees of judicial independence set out in the constitution would apply to those appointees.

Another means of avoiding the *McEvoy* problem would be for the federal government, rather than the provinces, to establish the unified court. Section 101 of the *Constitution Act, 1867* provides:

> **101.** The Parliament of Canada may, notwithstanding anything in this Act, from time to time provide for the constitution, maintenance, and organization of a General Court of Appeal for Canada, and for the establishment of any additional Courts for the better administration of the laws of Canada.

This would appear to permit the federal government to establish a new court and, presumably, to appoint the judges who would serve on it.[92] However, there may still be a section 96 issue; that is, can the federal government establish a court that would usurp some of the jurisdiction of the provincial superior courts? It may be that the federal government must also abide by sections 96 to 100 in appointing the judges of such a court.[93] To our minds, the route of creating a court under section 101 is a less attractive solution to the section 96 issue than simply appointing judges to a provincially-created unified court in accordance with sections 96 to 100. Having a unified criminal court created by the provinces is more consistent with the division of powers under the *Constitution Act, 1867*. Section 92(14) clearly gives the provinces the power to create criminal courts. For the federal government to move into this domain would certainly violate the spirit if not the letter of the federal-provincial partnership in criminal justice matters. Moreover, it may, in fact, serve no real purpose if the requirements of section 96 would have to be observed in any case. Recourse to section 101 to create a unified court would, however, be available as a last resort if it were impracticable for the provinces to do so.

In stating that the problem arising from *McEvoy* could be solved by appointing judges to a unified court under section 96, we are not suggesting that it would be necessary for the province to relinquish all of its present power to appoint judges to criminal courts. Rather, there could be a shared power of appointment between the federal and provincial governments, so long as the appointment ultimately satisfied the requirements of sections 96 to 100 of the *Constitution Act, 1867*.

There are practical difficulties in creating a unified court. There would be some dislocation of personnel and a variety of logistical problems relating to the availability and use of court facilities. Some new facilities may have to be built and existing facilities may have to be modified (for example, to permit space for jurors). However, the existence of a unified court would not necessarily involve complete centralization of court resources and administration. A better managed criminal court system could, in fact, result in more flexibility in the placement of courts in the community. Nor would it be necessary for all judges to be placed in one courthouse. The existing facilities used by the other levels of criminal courts would continue to be utilized. Better management of criminal cases could result in a more rational use of available space. When one court is suffering a backlog, extra judges could be assigned from other regions to make use of courtrooms that would otherwise be vacant. While creation of a unified court would involve a considerable re-allocation of physical and human resources, the rewards in terms of efficiency are potentially great.

Another problem relates to the relationship of the judges of the unified criminal court to judges of other courts. If the unified criminal court were, for example, a

---

92. It would also have the power to prosecute offences in the new court according to *A.-G. of Canada* v. *Canadian National Transportation Ltd. et al.* (1983), 3 D.L.R. (4th) 16 (S.C.C.); *R.* v. *Wetmore and A.-G. of Ontario et al.* (1983), 2 D.L.R. (4th) 577 (S.C.C.).

93. See R. Elliott, "Is Section 96 Binding on Parliament?" (1982), 16 U.B.C. L. Rev. 313, at 344-5 for a presentation of this argument.

division of the Provincial Court, there would be disparities between the salaries and benefits given to unified court judges and those given to the judges of the civil and family divisions of the Provincial Court, since the unified court judges would be entitled to the incidents of a section 96 appointment. It would be anomolous for there to be such a wide variation within a single court. On the other hand, if the unified criminal court were a completely separate court or a division of the Supreme Court, there would be no such disparity, since the judges on the new court would have a status equivalent to that of the other section 96 judges. There would, however, be other problems in the latter scenario. The unified criminal court would not be administered together with the other local courts, such as the civil and family divisions of the Provincial Court. This would weaken or even defeat the advantages that flow from the present arrangement in most jurisdictions where the provincially-appointed courts are under a single administration. In particular, it would be at odds with the creation of the Court of Québec which unifies the former Provincial Court, Sessions Court and Youth Court.[94] Obviously, the creation of a unified criminal court should not operate to neutralize attempts by the provinces to make improvements in their own domain.

Thus, the fact that for constitutional purposes the unified criminal court should be appointed in accordance with section 96 results in practical difficulties. These difficulties stem from the present overall court structures in the various jurisdictions. Because there are multiple levels of courts dealing with non-criminal matters, it is difficult to imagine a unified criminal court fitting within that structure. There are two possible responses to this problem. First, unification of criminal courts may only be viable if *all* judges in the provinces and territories are given equal status. This could be accomplished either by simply giving all judges of the courts appointed by the provinces and territories parity with federally-appointed judges, without any change in the structure of the courts, or by unifying all of the courts in the provinces and territories. If there were complete unification of those courts, there would be no discrepancies between judges and the administration of the courts could be co-ordinated. In the 1970s the Law Reform Commission of Canada recommended creation of Unified Family Courts in order to remove jurisdictional anomalies in family law matters.[95] Here we suggest unification of criminal courts. If these suggestions were adopted and if civil courts were unified on the same reasoning, all of the courts would be consolidated in each jurisdiction and all judges of those courts would have equal standing, remuneration and independence. While it is not strictly the place of a federal law reform body to make recommendations regarding civil matters, these being within the legislative competence of the provinces, we recognize that an overall reform of court structures may improve the viability of a unified criminal court.

The second possible response to the problem of placing the unified criminal court within the existing court structures is a constitutional one. It would be a simple logistical matter for the unified criminal court to exist as a division of the Provincial Court. In effect, this would amount to a transfer to the criminal divisions of the

94. See *supra*, note 10.

95. Law Reform Commission of Canada, *The Family Court*, Working Paper No. 1, (Ottawa: Information Canada, 1974).

existing Provincial Courts the criminal trial jurisdiction of the County and Supreme Courts. While this would solve many of the practical difficulties caused by unification, it raises, as noted earlier, a constitutional issue. For the unified court to exercise exclusive criminal jurisdiction, its members must be appointed in accordance with section 96. Thus, for this second alternative to operate, an amendment to section 96 would be necessary to allow the members of the unified court to be appointed by the province. Upgrading the status, remuneration and independence of the court could then take place, with judges of the civil and family divisions receiving equal treatment. Although this would make the unified criminal court essentially a provincially-appointed court, the mechanism for making appointments to the court could still involve the federal government. In essence, this approach would amount to an amendment of section 96 to solve the problem posed by *McEvoy*. Needless to say, whichever solution is adopted, the establishment of the unified criminal court would require significant expense and a good deal of federal-provincial consultation and co-operation.

If a unified criminal court were created, reform of other aspects of criminal procedure would also be necessary. Some powers to issue process in the *Code* would require amendment. For example, the jurisdiction of a "superior court of criminal jurisdiction" or a section 552 judge to authorize electronic surveillance would have to be amended to empower judges of the unified court to do so. Also, the process of reviewing the decisions of judges of the unified court through the prerogative writs would have to be addressed. At present, Supreme Courts review the decisions of Provincial and County Court judges. Supreme Court decisions are not amenable to judicial review by way of the writs. In our forthcoming Working Paper on Extraordinary Remedies, recommendations for statutory reform of the process of judicial review will be made and account will be taken of the implications of the unified court model. Finally, the question of the appropriate appeal mechanism from a unified court will have to be addressed. Our future Working Paper on criminal appeal procedure will propose modifications to the present appeal process and suggest appropriate reforms in light of our proposals in this paper.

It is our conclusion that notwithstanding the expense and logistical difficulties, a unified criminal court is the best solution to the problems in the present court structure. It is also consistent with our recommendations on the classification of offences. We would include in the *Criminal Code* only "real crimes" — offences that would be punishable by imprisonment. While some procedural incidents would depend on whether the crime was serious or minor, the process of prosecuting all crimes would be essentially the same. Consistent with this approach, there should be no need for different judges or different courts to try the crimes contained in the *Criminal Code*.

There would be substantial transitional difficulties in moving to a unified court system, but these do not appear to be insurmountable. Indeed, they would be off-set by the enormous advantages of a unified system in terms of efficiency, clarity, and an enhanced public respect for the administration of criminal justice.

CHAPTER FIVE

Recommendations and Commentary

I. Criminal Court

RECOMMENDATION

1. (1) Every province and territory should create a single court or court division called the Criminal Court.

(2) The *Criminal Code* should confer exclusive jurisdiction on the Criminal Court to try all crimes.

Commentary

The creation of a unified criminal court is obviously our principal recommendation. A necessary corollary recommendation is that the *Criminal Code* confer exclusive jurisdiction on the new court to try all crimes. This is provided in Recommendation 1(2). A uniform name should be given to the unified criminal court in all of the provinces and territories. Our suggestion is that it be called simply the Criminal Court. This would reflect the fact that all crimes would be tried in that court and minimize the confusion that arises from the variety of names given to criminal trial courts across the country. Of course, to make it clear which Criminal Court one was speaking of, the name of the particular province or territory could form part of the court's name — e.g., the Criminal Court of Manitoba, or the Criminal Court of the Yukon Territory.

Our justifications for Recommendation 1 are set out fully in previous chapters. It is unnecessary to repeat all of them here. However, the following is a summary of our reasons.

The creation of a single court with exclusive criminal trial jurisdiction is a necessary and important step in an overall effort to rid our criminal justice system of excessive delays. We have urged in other areas of criminal procedure that measures be taken to simplify and rationalize the process of prosecuting crimes, but those measures

cannot be effective if an overly complex court system exists. We also believe that it is important to simplify the court structure so that the public, as well as participants in the process, such as accused persons, witnesses, jurors, and even lawyers, have a clearer understanding of our criminal justice system, including where criminal cases will be heard. Finally, the existence of a single criminal court will ensure that there can be no perception that some criminal courts are inferior to others.

The most redeeming feature of a unified court is its simplicity. If one were designing a completely new criminal court system, a unified criminal court would be the model most likely to be chosen by the public and participants alike. It also offers the most potential for efficiency in administration of both human and physical resources. It would lend itself to centralization but allow for flexibility in the placement of courts and judges. New case-flow management techniques[96] could be implemented much more easily and effectively in a structurally simple court system than in the present multi-layered, overlapping structure. We have not made specific recommendations for introducing new management techniques into the administration of criminal courts, but we recognize their importance as an additional means of combatting court delay.

The *McEvoy* case itself represents an attempt on the part of one Canadian jurisdiction to simplify the criminal court system through creation of a unified court. The legislation put forward by the Attorney General of New Brunswick proposed that "the legislature constitute a court of Unified Criminal Jurisdiction to exercise complete criminal jurisdiction, including all *Criminal Code* offences, all other federal offences and all provincial offences."[97] Although both the Attorney General of New Brunswick and the Attorney General of Canada argued in *McEvoy* that section 96 did not prevent Parliament from conferring on the new court such a jurisdiction, the Supreme Court held that the New Brunswick proposal would have ousted completely the constitutionally-protected jurisdiction of provincial superior courts. Nevertheless, it is clear from *McEvoy* that there is some measure of support for a unified court model in at least one province and on the part of the federal government. The sole obstacle to carrying out the plan was section 96.

The province of Québec moved in 1988 to unify the criminal courts within its jurisdiction — the Provincial Court, the Court of Sessions of the Peace and the Youth Court. The Brazeau Report[98] had recommended in 1987 that unification of these courts should be undertaken in order to improve the image of the courts by reinforcing the independence of the judiciary, increase the efficiency of the legal system, and make the courts more accessible to the citizen.[99] Unification would also allow judges to move

---

96. See Baar, *supra* note 82, at 195-234.

97. *Supra* note 90, 62 C.C.C. (2d), at 169.

98. *Rapport du Comité sur la Révision de la Loi sur les Tribunaux Judiciaires* (Chairman: Me Claude Brazeau), May 14, 1987.

99. *Ibid.* at 21.

more easily from one court division to another or to transfer to another district.[100] The recommendations of the Brazeau Report were implemented through creation of the Court of Québec.[101]

Others have also suggested the creation of a unified court as a solution to many of the problems in the present system. Professor Friedland's study of the magistrates' courts in the late 1960s recommended a unification of most of the criminal trial jurisdiction of the three levels of criminal courts in Ontario.[102] The Ouimet Committee foresaw this kind of structural reform as well.[103] A study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada in the 1970s also proposed a unified court model.[104] Professor Russell's recent text on *The Judiciary in Canada* contains numerous references to the need for reform of court structures and suggests a unified court model as a solution:

> Even if we make some progress in relieving the massive case-load burden on the criminal courts, the need for an extensive high-quality adjudicative service to determine guilt or innocence and impose sentence will remain. But a strong case can be made for the proposition that Canada will not have such a service for the trial of all serious offences until we abandon the hierarchical system of inferior and superior trial courts which has long been a hallmark of the judicial branch of government in Canada.
>
> ... But the key objective of the unified criminal court proposal is to move away from a hierarchically organized system of trial courts. Where the prime function is to determine guilt or innocence and the appropriate sentence, there should not be an inferior and superior form of justice.[105]

Provincial Court judges have long advocated the creation of a unified court. The 1979 presentation to the Minister of Justice by the Canadian Association of Provincial Court Judges stated:

> The courts of criminal jurisdiction in Canada require fundamental changes to permit them to serve Canadians today in an efficient and economical way. The present hierarchy of criminal trial courts pays homage chiefly to tradition. It is cumbersome, fraught with built-in delays, archaic, needlessly expensive and a waste of judicial and administrative manpower.[106]

---

100. *Ibid.*, at 22.

101. *Supra*, note 10.

102. *Supra* note 30, at 72. Friedland proposed that capital offences and very minor offences not be tried in the unified court. Capital offences should be tried by a Supreme Court judge and jury. Minor offences could be tried by lay magistrates.

103. *Supra* note 38, at 165.

104. Roberts, *supra* note 83.

105. Russell, *supra* note 21, at 215-6.

106. Canadian Association of Provincial Court Judges, Committee on Court Structure, presentation to the Hon. Jacques Flynn, Minister of Justice (Ottawa, 1979), at 1-2.

The presentation concluded that creation of a unified criminal court was "the only way to minimize the delays, the cost and the complications which encumber our present system."[107] Ontario Provincial Court judges reached the same conclusion in 1987.[108]

Other countries have also considered implementation of a unified court model.[109] The Crown Court in England is an existing model of a unified criminal court that was described in the previous chapter. In the United States, the President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice undertook a study of the criminal courts and concluded that there was no need to have a variety of courts trying criminal cases, even though there may be some justification for classifying offences for other purposes:

> While the grading of offences as felonies, misdemeanors, and petty offences is an appropriate way of setting punishments, is dictated by history and constitutional provisions, and is necessary for such procedural purposes as grand jury indictment and jury trial, the Commission doubts that separate judicial systems are needed to maintain these distinctions. A system that treats defendants who are charged with minor offences with less dignity and consideration than it treats those who are charged with serious crimes is hard to justify. The unification of these courts and services may provide a sound way to bring about long overdue improvement in the standards of the lower courts.[110]

The President's Commission went on to recommend that "[f]elony and misdemeanor courts and their ancillary agencies — prosecutors, defenders, and probation services — should be unified."[111]

As discussed in Working Paper 54, we recommended that the present classification of offences be simplified considerably. The *Criminal Code* should contain only "crimes"; that is, offences for which a prison sentence is a possible punishment. The only distinction would be between serious crimes (punishable by imprisonment for more than two years), which could be tried by a judge and jury, and less serious crimes (punishable by imprisonment for two years or less), which would always be tried by a judge alone. The President's Commission in the United States recommended unification of criminal courts even in the absence of reform of the classification of offences. The case for unification is even stronger, then, if the classification of offences in the *Criminal Code* were simplified along the lines suggested in Working Paper 54.

---

107. *Ibid.*, at 4.

108. *Supra* note 27, at 72-7.

109. See C. Baar, "Inter-Court Relations in Comparative Perspective: Toward an Ecology of Trial Courts" (1987), 12 Justice System Journal 19 for a historical and comparative discussion of the trend toward unification of trial courts in western society.

110. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. *The Challenge of Crime in a Free Society* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1967), at 129.

111. *Ibid.*

II. Appointments

RECOMMENDATION

Alternative A

2. (1) *Judges of the Criminal Court should be appointed by the Governor General in accordance with the Constitution Act, 1867.*

Alternative B

2. (1) *Section 96 of the Constitution Act, 1867 should be amended to allow the provinces and territories to make appointments to the Criminal Court.*

(2) As a transitional measure, judges from the Criminal Division of the Provincial Court should be appointed to the Criminal Court. Other judges who presently sit in section 96 courts and who wish to serve in the Criminal Court should be entitled to be appointed to it.

(3) Education and training on presiding at jury trials should be made available to Provincial Court judges.

(4) For future appointments to the Criminal Court, the provincial and territorial governments should put forward binding nominations for two out of every three vacancies, with the federal government making the third.

(5) Salaries of Criminal Court judges should be equivalent to those paid to provincial Supreme Court judges.

Commentary

Our recommendations regarding judicial appointments to the Criminal Court attempt to ensure that the requirements of the Constitution are abided by, that there will be a readily available pool of expert candidates for the new court and that there is a fair mechanism for making future appointments to the court that reflects the partnership of the federal and provincial governments in the administration of criminal justice. We put forward alternative suggestions for the appointment process.

As discussed in Chapter Four, one approach is to have judges of the Criminal Court appointed by the Governor General under section 96 of the *Constitution Act, 1867* since the court will be exercising in part a jurisdiction traditionally left to the provincial superior courts. This is our Alternative A. As a necessary incident to appointment under section 96, the other relevant provisions of the Constitution should also apply. Thus, the guarantee of tenure during good behaviour in section 99 and the

fixing of judicial salaries by Parliament in section 100 should apply to those appointed to the Criminal Court. In addition, the requirement that salaries be paid out of the Consolidated Revenue Fund and the statutory qualifications for appointment contained in the federal *Judges Act* would also apply, since Criminal Court judges would be federally-appointed. Thus, judges of the Criminal Court would enjoy a greater degree of independence than the members of most Provincial, Territorial and Sessions Courts now have. There would also be a uniformly high standard of qualification for appointment to serve on the court.[112] Thus, not only would there no longer be any possibility of some criminal courts being viewed as inferior to others, since there would only be one criminal trial court, members of the Criminal Court would have independence, status and respect equal to the other federally-appointed judges. However, as discussed in Chapter Four, this will itself result in disparities between the Criminal Court and the provincially-appointed courts unless the judges are to receive equal status, remuneration and independence or structural reform of the other provincial courts is undertaken at the same time.

Alternative B, an amendment to section 96 of the *Constitution Act, 1867*, would permit creation of the unified criminal court even in the absence of reform of the other provincial courts. According to this approach, the Criminal Division of the Provincial Court would be transformed into the unified Criminal Court, would remain in essence a provincially-appointed court, yet would have jurisdiction to try all criminal offences, even those traditionally left to the provincial superior courts. Enhancement of salaries, benefits and independence could proceed thereafter with judges of the other divisions of the Provincial Court receiving equivalent treatment. The *McEvoy* case demonstrated that creation of a unified criminal court was favoured by both provincial and federal governments. If that political will continues to exist, amendment of section 96 is a viable solution to the difficulties in implementing a unified court.

The new Criminal Court should be made up of judges who have an interest and expertise in criminal law. The natural place one would look for candidates for the new court is to the courts which presently try the overwhelming majority of criminal cases — the Criminal Divisions of the Provincial and Territorial Courts and the Court of Québec. Judges appointed to these courts are usually drawn from the criminal defence bar or prosecutors offices. They have practical experience in criminal matters and preside at trials of a wide variety of criminal offences, including some of the more serious crimes in the *Criminal Code*, such as manslaughter, sexual assault, and attempted murder. While they presently do not preside at jury trials, we have not been convinced that the additional duty of instructing jurors on the law to be applied in a particular case would be beyond the abilities of this group of judges. For those who wish to acquire or enhance the skills necessary for instructing jurors, we suggest in Recommendation 2(3) that supplementary educational programmes be made available. For those who would rather not preside at jury trials, administrative discretion may be exercised to accommodate this preference.

---

112. i.e., Ten years membership in the bar: *Judges Act*, *supra* note 41.

Thus, to our minds, Provincial Court judges are well-suited for appointment to the Criminal Court. Some, of course, may not meet the requirements in the federal *Judges Act*, because the standards of eligibility in their province or territory are less stringent than those applying at the federal level. However, it would not appear to us to be desirable to make distinctions between judges from the respective courts on grounds of experience, abilities or otherwise. As a pragmatic, transitional measure, as well as a matter of principle, all of the judges who presently sit in courts that shoulder the greatest weight of the criminal case-load should be appointed to the Criminal Court as a matter of course. Any attempt to screen out candidates on any grounds would be to imply that some of these judges are, and therefore have been, incompetent to hear criminal trials. This would not only be an unhealthy exercise, but would probably result in very few, if any, disqualifications.

Furthermore, the jurisdiction of Provincial Courts has increased greatly since Confederation to the point where it is the court with the broadest jurisdiction, including the power to try some of the most serious of crimes. In the 1892 *Criminal Code*,[113] there were 136 crimes that had to be heard by Supreme Courts. This number has gradually diminished. There is now a total of nine substantive offences, only one of which is prosecuted with any frequency; i.e., murder (see Appendix B). This reduction in the crimes reserved to the jurisdiction of Supreme Courts has resulted in a parallel expansion in the jurisdiction of Provincial Courts. Thus, the selection of Provincial Court judges to staff the Criminal Court is consistent with the historical trend to invest Provincial Courts with greater jurisdiction.

In recommending that Provincial Court judges should receive Criminal Court appointments immediately, we are not, of course, precluding judges from the County or Supreme Courts, from being appointed. Judges from those courts already meet the federal qualifications for appointment and, therefore, they should be entitled to be appointed to the new court should they so desire.

Recommendation 2(4) refers to the process of selecting future judges for the court once the initial appointments have been made. Obviously, judges sitting presently on federally-appointed courts would have preference as candidates for appointment should they so desire it. Also, while membership on the Criminal Court would be full-time, there should be some possibility of movement to other courts or court divisions, subject to the administrative discretion of the Chief Judge or Justice involved. This kind of movement would offer variety and the benefits of cross-fertilization from other branches of law. These are benefits that a completely segregated and specialized court system could not provide.

Recommendation 2(4) suggests a shared appointment mechanism. Two out of every three appointments to the Criminal Court would be made by the provincial and territorial governments; the third would be made by the federal government. To our minds this is a reasonable arrangement given what each level of government would gain and lose in the balance. The provinces and territories now exclusively select the

113. S.C. 1892, c. 29.

judges that hear most of the criminal cases. Thus, in the unified system, they should have a significant role to play in determining who will receive appointments to the Criminal Court. On the other hand, to give the provinces complete control over the selection of candidates would be to deny the federal government any role in choosing those who would preside at criminal trials, a power which it presently enjoys through the appointment of judges to the County and Supreme Courts. Thus, it should also be able to select suitable candidates for the Criminal Court. Since the Provincial Courts currently deal with the great majority of criminal matters and their members are appointed by the provinces and territories, the dominant role in the appointment of judges to the Criminal Court should be performed by the provinces and territories. While the proportion of criminal matters presently dealt with by federally-appointed judges is relatively small, their involvement in the administration of criminal justice is significant in that they hear trials of some of the most serious crimes and have a supervisory role to play in relation to decisions of Provincial Courts. Thus, the participation of each level of government in the appointment process should not be determined solely by the relative numbers of criminal matters dealt with by the provincially-appointed and federally-appointed courts. It should also reflect the functions performed by the different court levels. While the formula we suggest is somewhat arbitrary, we believe that a two-third/one-third division of appointing authority is reasonable and reflects the present equilibrium in the allocation of responsibilities for criminal justice matters between the two levels of government.

The formula we propose for appointing judges to the Criminal Courts differs from the arrangement agreed to by the provinces and the federal government under the Meech Lake Accord in relation to appointments to the Supreme Court of Canada. According to that arrangement, the provinces would submit a list of qualified candidates to the federal government. The appointment would be made by the federal government from the list prepared by the provinces.[114] In other words, the candidate would have to be acceptable to both levels of government in order to receive an appointment.

While this may be a desirable procedure for the national court of last resort, which has ultimate jurisdiction to resolve constitutional disputes between levels of government, it is not an appropriate means of staffing a criminal court for two reasons. First, since a candidate requires approval from both levels of government, it is possible that the field of suitable nominations will be relatively small and that the process of selection could become quite drawn out. This is not likely to pose problems with respect to appointments to the Supreme Court of Canada since vacancies occur relatively rarely. On the other hand, the need for appointments to the Criminal Court will arise with some frequency. The mechanism for appointing candidates to it must permit appointments to be made regularly and swiftly. Second, while the Meech Lake method of appointment gives the province a role to play in the process, it does not reflect the degree of provincial participation consistent with the provinces' responsibilities in criminal justice matters. The provinces and territories now make appointments to the courts that hear the majority of criminal cases. They should continue to have a major role in the appointment of judges to the Criminal Court.

---

114. See P. Hogg, *Meech Lake Constitutional Accord Annotated* (Toronto: Carswell, 1988), at 33-5.

There is no reason, however, why the use of nominating committees to identify suitable candidates for judicial appointment (as recently proposed by the Minister of Justice)[115] should not apply to nominations to the Criminal Court made by the federal government. The provinces and territories would be left to determine the most appropriate means of identifying meritorious candidates for their nominations to the Criminal Court.

We have not to this point discussed the payment of salaries to Criminal Court judges. We suggest parity with judges of the Provincial Supreme Courts, no matter which appointment mechanism is followed, to reflect the fact that the Criminal Court should have equal status with federally-appointed courts. Any arrangement arrived at for payment of these salaries should reflect the shared burden between the provinces and the federal government for the administration of criminal justice. The cost should be split between the two levels of government. No one level should shoulder the entire expense since the benefits of the new court structure would be mutually felt. While this increase in salaries would obviously be costly, the result of unification will be a reduction of expenses through a more efficient system of administration of justice and a more tightly co-ordinated administrative apparatus. Further, the recommendations the Commission makes in other areas such as the classification of offences, trial within a reasonable time, and disclosure by the prosecution would, if adopted, simplify and expedite the criminal process. Thus, the increase in judicial salaries should not be regarded as a net outlay of scarce provincial and federal resources. Rather, it should be seen as part of an overall effort to improve the quality and image of our criminal justice system. In our view, in the long-term, there will be fiscal advantages in so doing and perhaps a reduction in the number of judges and administrators required in our criminal court system.

III. Intermediate Reform

RECOMMENDATION

3. (1) Unification of criminal courts could, as an interim measure, be allowed to proceed in stages.

(2) In provinces with a three-level system of criminal courts, the number of levels should be reduced to two, consisting of a Provincial Court and a Supreme Court.

(3) Under a two-level system of criminal courts, the *Criminal Code* should confer jurisdiction on the Provincial Court to hear all non-jury trials.

---

115. See "New Judicial Appointments Process", An Address to the Law Day Dinner, April 14, 1988 by Hon. Ray Hnatyshyn. The Minister proposed that nominating committees be composed of a nominee of the provincial or territorial law society, a nominee of the provincial or territorial branch of the Canadian Bar Association, a puisne judge of the federally-appointed bench for the jurisdiction, a nominee of the provincial or territorial Attorney-General and a person named by the federal Minister of Justice.

(4) Within a period fixed by statute, all courts exercising criminal jurisdiction should ultimately be amalgamated in a single unified court.

(5) During the interim period fixed by statute, the administration of the criminal courts should be co-ordinated, rationalized and, to the fullest extent possible, centralized.

Commentary

We put forward Recommendation 3 as a suggestion for introduction of a unified court in two stages. Some provinces or territories may regard the establishment of a unified Criminal Court as entailing too many administrative and logistical difficulties to be carried out in one fell swoop. Rather than have those jurisdictions reject structural reform altogether, we suggest that they move toward unification in increments.

In provinces with a three-level system this would involve moving from three levels to two. This is consistent with the trend over the past several years in Canada to reduce the number of court levels. Many provinces have taken this step without major difficulties. This reduction should be accomplished through dissolution of the County or District Court. Its jurisdiction is, for the most part, concurrent with that of the other two levels. Thus, it is the court that lends itself most readily to merger with another level.

Once the three-level provinces move to two levels, we suggest that the Provincial Courts in those provinces be given jurisdiction to hear all non-jury trials. Similarly, the Provincial Courts should be assigned this power in two-level jurisdictions outside Québec. This would, in effect, introduce the Québec court model to all the other provinces and territories. We discussed the merits of the Québec system in the previous chapter. Not only does it contain a logical division of jurisdiction, it is also compatible with the ultimate unification of all levels of criminal trial courts. While there are some shortcomings in the Québec model, it represents a vast improvement over the present structure in the other jurisdictions. The next step would be simply to convert the Provincial Court into our suggested model of a unified Criminal Court by conferring on it jurisdiction to hear jury trials.

While unification of criminal courts can be carried out in stages, the ultimate goal should be complete unification of trial courts. This should proceed within a specified time frame. During that time, reform of the administration of the criminal courts should be carried out to ensure that the benefits of a unified court can be fully realized. This requires that the administrative practices of criminal courts be rationalized, co-ordinated and (to the fullest extent possible) centralized. The importance of this endeavour as a corollary to structural reform of the courts cannot be overstated.

CHAPTER SIX

Summary of Recommendations

Criminal Court

1. (1) Every province and territory should create a single court or court division called the Criminal Court.

(2) The *Criminal Code* should confer exclusive jurisdiction on the Criminal Court to try all crimes.

Appointments

Alternative A

2. (1) Judges of the Criminal Court should be appointed by the Governor General in accordance with the Constitution Act, 1867.

Alternative B

2. (1) Section 96 of the Constitution Act, 1867 should be amended to allow the provinces and territories to make appointments to the Criminal Court.

(2) As a transitional measure, judges from the Criminal Division of the Provincial Court should be appointed to the Criminal Court. Other judges who presently sit in the s. 96 courts and who wish to serve in the Criminal Court should be entitled to be appointed to it.

(3) Education and training on presiding at jury trials should be made available to Provincial Court judges.

(4) For future appointments to the Criminal Court, the provincial and territorial governments should put forward binding nominations for two out of every three vacancies, with the federal government making the third.

(5) Salaries of Criminal Court judges should be equivalent to those paid to provincial Supreme Court judges.

Intermediate Reform

3. (1) Unification of criminal courts could, as an interim measure, be allowed to proceed in stages.

(2) In provinces with a three-level system of criminal courts, the number of levels should be reduced to two, consisting of a Provincial Court and a Supreme Court.

(3) Under a two-level system of criminal courts, the *Criminal Code* should confer jurisdiction on the Provincial Court to hear all non-jury trials.

(4) Within a period fixed by statute, all courts exercising criminal jurisdiction should ultimately be amalgamated in a single unified court.

(5) During the interim period fixed by statute, the administration of the criminal courts should be co-ordinated, rationalized and, to the fullest extent possible, centralized.

APPENDIX A

Distribution of Criminal Trial Jurisdiction

Three-level Jurisdictions	Two-level Jurisdictions (Except Québec)	Québec
Provincial Courts: – summary conviction offences	*Provincial Courts:* – summary conviction offences	*Court of Québec:* – summary conviction offences
– indictable offences within absolute jurisdiction or where accused so elects	– indictable offences within absolute jurisdiction or where accused so elects	– indictable offences within absolute jurisdiction or where accused elects judge alone (with or without preliminary inquiry)
County Courts: – indictable offences where accused elects judge alone or at instance of prosecutor after accused elects judge and jury (only in B.C. and Ontario)		
Supreme Courts: – indictable offences within exclusive jurisdiction or where accused elects judge and jury	*Supreme Courts:* – indictable offences within exclusive jurisdiction or where accused elects judge alone or judge and jury	*Superior Court:* – indictable offences within exclusive jurisdiction or where accused elects judge and jury

APPENDIX B

Offences Within the Exclusive Jurisdiction of Superior Courts[1]

Criminal Code	*Offence*[2]
1. s. 47	Treason[3]
2. s. 49	Alarming Her Majesty
3. s. 51	Intimidating Parliament or Legislature
4. s. 53	Inciting to mutiny
5. s. 61	Seditious offences
6. s. 74	Piracy
7. s. 75	Piratical acts
8. s. 119(1)(*a*)	Bribery of a judicial Officer
9. s. 235	Murder[4]

1. See s. 427, *Criminal Code*. Offences in this group are normally tried by judge and jury, but an accused may, with the consent of the Attorney General, waive the jury trial. See s. 430.

2. Includes the offences of attempting to commit crimes 1 to 7, and conspiracies to commit crimes 1 to 9.

3. Includes being an accessory after the fact to treason.

4. Includes being an accessory after the fact to murder.

APPENDIX C

Electable Offences[1]

Criminal Code	*Offence*
s. 50	Assisting alien enemy to leave Canada, or omitting to prevent treason
s. 52	Sabotage
s. 57(1)	Forging of or uttering forged passport
s. 57(2)[2]	False statement in relation to passport
s. 57(3)	Possession of forged passport
s. 58	Fraudulent use of certificate of citizenship
s. 62	Offences in relation to military forces
s. 65	Riot
s. 68	Offences relating to proclamation of Riot Act
s. 69	Peace officer neglecting to suppress riot
s. 70(3)	Contravening proclamation against military training
s. 71	Duelling
s. 73[2]	Forcible entry or detainer
s. 76	Highjacking
s. 77	Endangering safety of aircraft
s. 78	Taking offensive weapon or explosive on aircraft

1. See s. 536, *Criminal Code* — accused may elect trial by judge and jury, by judge alone or by Provincial Court judge.

2. May also be prosecuted by summary conviction. See Appendix E.

s. 80	Failure to use reasonable care in use of explosive
s. 81	Intentional injury or damage with explosive
s. 82	Unlawful possession of explosive
s. 85	Use of firearm during commission of offence
s. 86(1)[2]	Pointing a firearm
s. 86(2)[2]	Careless use or storage of firearm
s. 87	Carrying weapon or imitation for dangerous purposes
s. 89[2]	Carrying concealed weapon without permit
s. 90(1)[2]	Possession of prohibited weapon
s. 90(2)[2]	Possession of prohibited weapon in motor vehicle
s. 91(1)[2]	Possession of unregistered restricted weapon
s. 91(2)[2]	Possession of restricted weapon elsewhere than where authorized
s. 91(3)[2]	Possession of restricted weapon in motor vehicle
s. 93[2]	Transfer of firearm to person under 16
s. 94[2]	Wrongful delivery of firearms
s. 95[2]	Importing or delivering prohibited weapon
s. 96(1)[2]	Delivery of restricted weapon to person without permit
s. 96(3)[2]	Importing restricted weapon
s. 97(1)[2]	Delivery of firearm to person without certificate
s. 97(3)[2]	Acquisition of firearm without certificate
s. 100(12)[2]	Possession of firearm in breach of order
s. 103(10)[2]	Possession of firearm in breach of order
s. 104(1)[2]	Failure to deliver found weapon

s. 104(2)[2]	Failure to report lost weapon
s. 104(3)[2]	Defacing or possessing weapon with defaced serial number
s. 105[2]	Offences relating to sale of firearms
s. 113(1)[2]	False statement to procure certificate
s. 113(2)[2]	Tampering with certificate
s. 113(3)[2]	Breach of conditions in certificate
s. 119(1)(*b*)	Bribery of judicial officer, M.P. or M.L.A.
s. 120	Bribery of public officers
s. 121(1)	Frauds upon the government
s. 121(2)	Contractor influencing election
s. 122	Breach of trust by public officer
s. 123(1), (2)	Municipal corruption
s. 124	Selling or purchasing office
s. 125	Influencing appointments
s. 126	Disobeying a statute
s. 127	Disobeying court order
s. 128	Misconduct in executing process
s. 129[2]	Obstructing or failing to assist public or peace officer
ss. 131, 132	Perjury
s. 136	Giving contradictory evidence
s. 137	Fabricating evidence
s. 138	Offences relating to affidavits
s. 139(1)[2]	Obstructing justice by indemnifying surety
s. 139(2)	Obstructing justice by other means

s. 140[2]	Public mischief
s. 141	Compounding or concealing indictable offence
s. 142	Corruptly taking reward for return of goods
s. 144	Prison breach
s. 145(1)[2]	Being at large without excuse
s. 145(2)[2], (3)[2], (4)[2], (5)[2]	Breach of undertaking recognizance, summons, etc.
s. 146	Permitting or assisting escape
s. 147	Rescue or permitting to escape
s. 148	Assisting prisoner of war to escape
s. 151[2]	Sexual interference of a person under the age of 14
s. 152[2]	Invitation to sexual touching of a person under the age of 14
s. 153[2]	Sexual exploitation of a young person
s. 155	Incest
s. 159[2]	Anal intercourse
s. 160[2]	Bestiality
s. 163[2]	Corrupting morals
s. 165[2]	Tied sales of obscene publications
s. 166[2]	Breach of restrictions on publications about judicial proceedings
s. 167[2]	Immoral theatrical performance
s. 168[2]	Mailing obscene matter
s. 170	Procuring by parent or guardian
s. 171	Householder permitting defilement
s. 172	Corrupting children

s. 176(1)	Obstructing clergyman
s. 180	Common nuisance
s. 181	Spreading false news
s. 182	Offences relating to dead body
s. 184	Interception of private communication
s. 191	Possession of device for intercepting private communications
s. 193	Disclosure of private communication
s. 212	Procuring
s. 215[2]	Failure to provide necessities
s. 218	Abandoning child
s. 220	Criminal negligence causing death
s. 221	Criminal negligence causing bodily harm
s. 236	Manslaughter
s. 237	Infanticide
s. 238	Killing unborn child in act of birth
s. 239	Attempted murder
s. 240	Accessory after the fact to murder
s. 241	Counselling, aiding suicide
s. 242	Failure to obtain assistance in childbirth
s. 243	Concealing body of child
s. 244	Causing bodily harm
s. 245	Administering noxious thing
s. 246	Overcoming resistance to commission of offence

s. 247	Traps likely to cause bodily harm
s. 248	Interfering with transportation facilities
s. 249(1), (2)[2]	Dangerous operation of vehicle, etc.
s. 249(3)	Dangerous operation of vehicle etc., causing bodily harm
s. 249(4)	Dangerous operation of vehicle etc., causing death
s. 251	Sending unseaworthy vessel etc.
s. 252[2]	Failure to stop at scene of accident
s. 253[2] (s. 255(1))	Impaired operation of motor vehicle etc.
s. 253 (s. 255(2))	Impaired operation of motor vehicle etc., causing bodily harm
s. 253 (s. 255(3))	Impaired operation of motor vehicle etc., causing death
s. 254(5)[2]	Refusal to provide breath or blood sample
s. 262	Impeding attempt to save life
s. 264.1(1)(*a*)[2]	Uttering threat to cause death or serious bodily harm
s. 264.1(1)(*b*)[2], (*c*)[2]	Uttering threat to cause property damage or injury to an animal
s. 266[2]	Assault
s. 267(1)	Assault causing bodily harm or with weapon
s. 268(1)	Aggravated assault
s. 269	Unlawfully causing bodily harm
s. 270[2]	Assaulting peace officer, resisting arrest, impeding person executing process
s. 271[2]	Sexual assault
s. 272	Sexual assault with weapon, threats of bodily harm
s. 273	Aggravated sexual assault

s. 279.1	Hostage taking
s. 280	Abduction of person under 16
s. 281	Abduction of person under 14
s. 282[2]	Abduction in contravention of custody order
s. 283[2]	Abduction where no custody order
s. 287(1)	Procuring miscarriage
s. 287(2)	Woman procuring own miscarriage
s. 288	Supplying noxious things
s. 290, s. 291	Bigamy
s. 292	Procuring feigned marriage
s. 293	Polygamy
s. 294	Pretending to solemnize marriage
s. 295	Unlawful marriage
s. 296	Blasphemous libel
s. 300, 301	Publishing defamatory libel
s. 302	Extortion by libel
s. 318	Advocating genocide
s. 319[2]	Promoting hatred
s. 334(*a*)	Theft over $1,000
s. 336	Breach of trust
s. 337	Public servant refusing to deliver property
s. 338	Fraudulently taking cattle or defacing brand
s. 339(1)	Taking possession of drift lumber
s. 340	Destroying documents of title

s. 341	Fraudulent concealment
s. 342[2]	Theft, forgery, etc. of credit card
s. 342.1[2]	Unauthorized use of computer
s. 344	Robbery
s. 345	Stopping mail with intent
s. 346	Extortion
s. 348	Breaking and entering
s. 349	Unlawfully being in dwelling-house
s. 351(1)	Possession of house-breaking instruments
s. 351(2)	Disguise with intent to commit offence
s. 352	Possession of instruments for breaking into coin machines
s. 353(1)	Selling etc. auto master key without licence
s. 355(*a*)	Possession of property of value over $1,000 obtained by crime
s. 356	Theft from mail
s. 357	Importing property obtained by crime
s. 362(2)(*a*)	False pretence leading to theft over $1,000
s. 362(3)	Obtaining credit by false pretence
s. 363	Obtaining execution of valuable security by fraud
s. 367(1)	Forgery
s. 368(1)	Uttering forged document
s. 369	Making bill paper, seals, etc.
s. 370	Printing counterfeit proclamation etc.
s. 371	Making false telegram etc.

s. 372(1)	Making false messages with intent to injure or alarm
s. 374	Drawing document without authority etc.
s. 375	Obtaining something based on forged document
s. 376(1)	Counterfeiting stamps etc.
s. 376(2)	Making counterfeit mark, etc.
s. 377	Damaging documents
s. 378	Offences in relation to registers
s. 380(1)(*a*)	Fraud over $1,000
s. 380(2)	Fraud affecting public market prices
s. 381	Using mails to defraud
s. 382	Fraudulent manipulation of stock market transactions
s. 383(1)(*a*), (*b*)	Gaming in stocks or merchandise
s. 384	Broker reducing stock by selling for his own account
s. 385	Fraudulent concealment of title documents
s. 386	Fraudulent registration of title
s. 387	Fraudulent sale of real property
s. 388	Issuing misleading receipt
s. 389	Fraudulent disposal of goods
s. 390	Fraudulent receipts under the *Bank Act*
s. 392	Disposal of property to defraud creditors
s. 394	Fraud in relation to minerals
s. 396	Offences in relation to mines
s. 397	Falsifying books or documents
s. 399	False return by public officer

s. 400	False prospectus etc.
s. 402	Trader failing to keep accounts
s. 403	Personation with intent
s. 405	Acknowledging instrument in false names
s. 412[2]	Trade mark offences
s. 415[2]	Offences in relation to wreck
s. 417(1)	Removing distinguishing marks
s. 417(2)[2]	Unlawful dealing in stores bearing distinguishing marks
s. 418	Selling defective stores to Her Majesty
s. 420[2]	Dealing in military stores
s. 422[2]	Criminal breach of contract
s. 424	Threat to commit offence against internationally protected person
s. 426	Secret commissions
s. 430(2)	Mischief causing danger to life
s. 430(3)[2], (5)[2], (5.1)[2]	Mischief in relation to property etc.
s. 431	Attack on premises etc. of internationally protected persons
s. 433(1), (2)	Arson
s. 434	Setting fire
s. 436(1)	Negligently setting fire
s. 437[2]	Making false alarm
s. 438(1)	Interfering with saving of wrecked vessel
s. 439(2)	Interference with marine signals
s. 440	Removing natural bar without permission

s. 441	Occupant injuring building
s. 443	Interfering with boundary marks
s. 444	Injuring cattle
s. 449	Making counterfeit money
s. 450	Possession etc. of counterfeit money
s. 451	Possession of clippings etc. from coins
s. 452	Uttering etc. counterfeit money
s. 453	Uttering coins
s. 455	Clipping and uttering clipped coins
s. 458	Dealing in instruments of counterfeiting
s. 459	Conveying instruments for coining out of mint
s. 460	Advertising and dealing in counterfeit money
s. 463(*a*), (*b*)[3]	Attempts, being accessory after fact to indictable offences
s. 463(*d*)[2]	Attempts, accessory after the fact to hybrid offences
s. 464(*a*)[3]	Counselling an indictable offence
s. 465(1)(*b*)	Conspiracy to prosecute innocent person
s. 465(1)(*d*)	Conspiracy to commit indictable offence

3. See also Appendix D.

APPENDIX D

Offences Within the Absolute Jurisdiction of Provincial Courts[1]

Criminal Code	*Offences*
s. 201(1)	Keeping common gaming house
s. 202	Betting, pool-selling, book-making, etc.
s. 203	Placing bets for others
s. 206(1)	Offence in relation to lotteries and games of chance
s. 209	Cheating at play
s. 210(1)	Keeping common bawdy house
s. 259(4)[2]	Driving while disqualified
s. 334(*b*)[2]	Theft under $1,000
s. 355(*b*)[2]	Possession of property under $1,000 obtained by crime
s. 362(2)(*b*)[2]	False pretence leading to theft under $1,000
s. 380(1)(*b*)[2]	Fraud under $1,000
s. 393(1)	Fraud in relation to fares
s. 393(2)	Bribing fare collector
s. 430(4)[2]	Mischief in relation to property
s. 463(*b*), (*d*)[2,3]	Attempts or accessory after the fact in relation to the above indictable or hybrid offences
s. 464(*a*)[3]	Counselling above offences

1. See s. 553, *Criminal Code*.
2. May also be prosecuted by summary conviction. See Appendix E.
3. See also Appendix C.

APPENDIX E

Summary Conviction Offences

Criminal Code	*Offences*
s. 54	Assisting deserter
s. 56	Assisting deserter from R.C.M.P.
s. 57(2)[1]	False statement to procure passport
s. 66	Unlawful assembly
s. 73[1]	Forcible entry or detainer
s. 83	Engaging in prize fight
s. 86(1)[1]	Pointing firearm
s. 88	Possessing weapon while attending public meeting
s. 89[1]	Carrying concealed weapon without permit
s. 90(1)[1]	Possession of prohibited weapon
s. 90(2)[1]	Possession of prohibited weapon in motor vehicle
s. 91(1)[1]	Possession of unregistered restricted weapon
s. 91(2)[1]	Possession of restricted weapon elsewhere than where authorized
s. 91(3)[1]	Possession of restricted weapon in motor vehicle
s. 93[1]	Transfer of firearm to person under 16
s. 95[1]	Importing or delivering prohibited weapon
s. 96(1)[1]	Delivery of restricted weapon to person without permit

1. May also be prosecuted by indictment. See Appendix C.

s. 97(1)[1]	Delivery of firearm to person without certificate
s. 97(3)[1]	Acquisition of firearm without certificate
s. 100(12)[1]	Possession of firearm in breach of order
s. 103(10)[1]	Possession of firearm in breach of order
s. 104(1)[1]	Failure to deliver found weapon
s. 104(2)[1]	Failure to report lost weapon
s. 104(3)[1]	Defacing or possessing weapon with defaced serial number
s. 105[1]	Offences relating to sale of firearms
s. 113(1)[1]	False statement to procure certificate
s. 113(2)[1]	Tampering with certificate
s. 113(3)[1]	Breach of conditions in certificate
s. 113(4)[1]	Failure to surrender certificate
s. 129[1]	Obstructing or failing to assist public or peace officer
s. 130	Personating peace officer
s. 134	Making false statement
s. 139(1)[1]	Obstructing justice by indemnifying surety
s. 140[1]	Public mischief
s. 143	Advertising reward and immunity
s. 145(1)[1]	Being at large without excuse
s. 145(2)[1], (3)[1], (4)[1], (5)[1]	Breach of undertaking recognizance, summons, etc.
s. 151[1]	Sexual interference of a person under the age of 14
s. 152[1]	Invitation to sexual touching of a person under the age of 14
s. 153[1]	Sexual exploitation of a young person

s. 159[1]	Anal intercourse
s. 160[1]	Bestiality
s. 163[1]	Corrupting morals
s. 165[1]	Tied sale of obscene publications
s. 166[1]	Breach of restrictions on publications about judicial proceedings
s. 167[1]	Immoral theatrical performance
s. 168[1]	Mailing obscene matter
s. 173	Indecent acts
s. 174	Public nudity
s. 175(1)(*a*), (*b*), (*c*), (*d*)	Public disturbance, indecent exhibition, loitering, disturbing the peace
s. 176(2), (3)	Disturbing religious worship
s. 177	Trespassing at night
s. 178	Possession etc. of offensive volatile substance
s. 179	Vagrancy
s. 201(2)	Being found in common gaming house
s. 206(4)	Purchase of lottery ticket
s. 210(2)	Being found in common bawdy house
s. 211	Transporting person to bawdy house
s. 213	Soliciting
s. 215[1]	Failure to provide necessities
s. 249(1), (2)[1]	Dangerous operation of vehicle etc.
s. 250	Failure to keep watch on person towed
s. 252[1]	Failure to stop at scene of accident

s. 253[1] (s. 255(1))	Operation of motor vehicle while impaired etc.
s. 254(5)[1], (s. 255(1))	Refusal to provide breath or blood sample
s. 259(4)[2]	Operation of motor vehicle etc. while disqualified
s. 263(3)(*c*)	Failing to safeguard opening in ice or excavation on land
s. 264.1(1)(*a*)[1]	Uttering threat to cause death or serious bodily harm
s. 266[1]	Assault
s. 270[1]	Assaulting peace officer, resisting arrest, impeding person executing process
s. 271[1]	Sexual assault
s. 282[1]	Abduction in contravention of custody order
s. 283[1]	Abduction where no custody order
s. 319[1]	Promoting hatred
s. 334(*b*)[2]	Theft under $1,000
s. 335	Taking motor vehicle without consent
s. 339(2)	Dealing in marked drift lumber
s. 342[1]	Theft, forgery, etc. of credit card
s. 342.1[1]	Unauthorized use of computer
s. 353(4)	Failing to keep record of transaction in auto master keys
s. 355(*b*)[2]	Possession of property under $1,000 obtained by crime
s. 362(2)(*b*)[2]	False pretence leading to theft under $1,000
s. 364(1)	Fraudulently obtaining food and lodging
s. 365	Pretending to practice witchcraft
s. 372(2)	Indecent telephone calls

2. May also be prosecuted by indictment. See Appendix D.

s. 372(3)	Harassing telephone calls
s. 380(1)(*b*)[2]	Fraud under $1,000
s. 393(3)	Unlawfully obtaining transportation
s. 398	Falsifying employment record
s. 401(1)	Obtaining carriage by false billing
s. 404	Personation at examination
s. 412[1]	Trade mark offences
s. 413	Falsely claiming royal warrant
s. 415[1]	Offences in relation to wreck
s. 417(2)[1]	Unlawful dealing in stores with distinguishing marks
s. 419	Unlawful use of military uniforms or certificates
s. 420[1]	Military stores
s. 422[1]	Criminal breach of contract
s. 423	Intimidation
s. 425	Offences by employers
s. 427(1)	Issuing trading stamps
s. 430(3)[1], (4)[2], (5)[1], (5.1)[1]	Mischief in relation to property etc.
s. 437[1]	False alarm of fire
s. 438(2)	Interfering with saving of wreck
s. 439(1)	Interfering with marine signal etc.
s 442	Interfering with boundary lines
s. 445	Injuring or endangering animals
s. 446(2)	Causing unnecessary suffering to animals
s. 446(6)	Possession of animal in breach of order

s. 447	Keeping cock-pit
s. 454	Manufacturing or possessing slugs and tokens
s. 456	Defacing current coins
s. 457	Printing of circulars etc. in likeness of notes
s. 463(*c*)	Attempts, being accessory after fact to summary conviction offence
s. 463(*d*)[1],[2]	Attempts, being accessory after fact to hybrid offences
s. 464(*b*)	Counselling a summary conviction offence
s. 465(1)(*e*)	Conspiracy to commit summary conviction offence
s. 486(5)	Breach of exclusion order or publication ban — trial
s. 487.2	Breach of publication ban — search warrants
s. 517.2(2)	Breach of publication ban — bail hearing
s. 539(3)	Breach of publication ban — preliminary inquiry
s. 648	Breach of publication ban — jury trial
s. 649	Disclosure of jury proceedings
s. 740	Failure to comply with probation order
s. 811	Breach of recognizance

APPENDIX F

The Statistical Picture across Canada

For the province of Newfoundland, statistics are available for the criminal caseload of the District Court only. In 1982, 2,735 criminal cases were initiated in the District Courts of St. John's and Gander. While the Newfoundland Supreme Court has concurrent jurisdiction to hear non-jury trials after preliminary, it appears that these cases usually go to the District Court. Thus, the number includes both jury trials and judge alone trials by election.

In Prince Edward Island, there was a total of 1,106 criminal cases dealt with by the Provincial and Supreme Court in 1984-85. It appears that the vast majority of cases were dealt with by the Provincial Court since in 1985 only 23 non-jury trials and one jury trial were heard by the Supreme Court.

We have no statistics for Nova Scotia. It appears, however, that the County Court, rather than the Supreme Court, hears non-jury trials after a preliminary even though the two courts have concurrent jurisdiction under the Code.

We have no statistics for New Brunswick.

In Quebec, of the new criminal cases filed in 1984, 99,292 went to the Provincial Court and 97,049 went to the Sessions Court. The Superior Court received 4,226 new cases in 1984. It appears, then, that the Provincial Court and Sessions Court, now combined in the Court of Québec, hear most criminal matters in Quebec.

In Ontario, a total of 379,582 criminal charges were disposed in 1985 by all three levels. The Provincial Court dealt with 366,125, the District Court 13,199 and the High Court 258. The District Court hears all of the elected non-jury trials after preliminary, although the High Court has concurrent jurisdiction to do so. For indictable offences, over which the Provincial Court and District Court both have jurisdiction, the Provincial Court in 1984 heard 76%.

We have no statistics for Manitoba.

In Saskatchewan, there were 116,462 cases tried in Provincial Court in 1984. By comparison there were 629 cases tried in that year in the Queen's Bench.

In Alberta, 196,600 criminal cases were filed in Provincial Court in 1984-85. There were 3,780 cases tried in the Queen's Bench in the same period.

In British Columbia, there was a total of 89,716 criminal cases dealt with by the Provincial Court in 1985. Of these, 5,611 were disposed of by the Supreme Court and the County Court by way of trials and appeals. The County Court and Supreme Court both have jurisdiction to hear non-jury trials after a preliminary, but the County Court appears to hear most, if not all, of these cases.

We have no data on the Yukon Territory.

This is a descriptive summary of the available statistics. An inventory of the statistics the Commission has gathered is contained in Peter Morrison, "Toward a Statistical Study of the Canadian Criminal Court System" (1986), unpublished study paper of the Law Reform Commission of Canada.

Commission de réforme du droit du Canada
Law Reform Commission of Canada

DROIT PÉNAL

pour une cour criminelle unifiée

Document de travail 59

Canada

Rapports et documents de travail de la Commission de réforme du droit du Canada

Rapports au Parlement

1. *La preuve** (19 déc. 1975)
2. *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal** (6 fév. 1976)
3. *Notre droit pénal* (25 mars 1976)
4. *L'expropriation** (8 avril 1976)
5. *Le désordre mental dans le processus pénal** (13 avril 1976)
6. *Le droit de la famille** (4 mai 1976)
7. *L'observance du dimanche** (19 mai 1976)
8. *La saisie des rémunérations versées par la Couronne du chef du Canada** (19 déc. 1977)
9. *Procédure pénale — Première partie : amendements divers** (23 fév. 1978)
10. *Les infractions sexuelles** (29 nov. 1978)
11. *Le chèque** (8 mars 1979)
12. *Le vol et la fraude** (16 mars 1979)
13. *Les commissions consultatives et les commissions d'enquête** (18 avril 1980)
14. *Le contrôle judiciaire et la Cour fédérale** (25 avril 1980)
15. *Les critères de détermination de la mort** (8 avril 1981)
16. *Le jury** (28 juill. 1982)
17. *L'outrage au tribunal** (18 août 1982)
18. *L'obtention de motifs avant la formation d'un recours judiciaire — Commission d'appel de l'immigration** (16 déc. 1982)
19. *Le mandat de main-forte et le télémandat** (22 juill. 1983)
20. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement* (11 oct. 1983)
21. *Les méthodes d'investigation scientifiques : l'alcool, la drogue et la conduite des véhicules** (10 nov. 1983)
22. *La communication de la preuve par la poursuite* (15 juin 1984)
23. *L'interrogatoire des suspects* (19 nov. 1984)
24. *Les fouilles, les perquisitions et les saisies* (22 mars 1985)
25. *Les techniques d'investigation policière et les droits de la personne* (12 juin 1985)
26. *Les organismes administratifs autonomes** (23 oct. 1985)
27. *La façon de disposer des choses saisies* (24 avril 1986)
28. *Quelques aspects du traitement médical et le droit pénal** (12 juin 1986)
29. *L'arrestation* (6 nov. 1986)
30. *Pour une nouvelle codification du droit pénal*, vol. 1 (3 déc. 1986)
31. *Pour une nouvelle codification du droit pénal — Édition révisée et augmentée du rapport n° 30* (19 mai 1988)
32. *Notre procédure pénale* (21 juin 1988)

Documents de travail

1. *Le tribunal de la famille** (1974)
2. *La notion de blâme — La responsabilité stricte** (1974)
3. *Les principes de la détermination de la peine et du prononcé de la sentence** (1974)
4. *La communication de la preuve** (1974)
5. *Le dédommagement et l'indemnisation** (1974)
6. *L'amende** (1974)
7. *La déjudiciarisation** (1975)
8. *Les biens des époux** (1975)
9. *Expropriation** (1975)
10. *Les confins du droit pénal : leur détermination à partir de l'obscénité** (1975)
11. *Emprisonnement — Libération** (1975)
12. *Les divorcés et leur soutien** (1975)
13. *Le divorce** (1975)
14. *Processus pénal et désordre mental** (1975)
15. *Les poursuites pénales : responsabilité politique ou judiciaire** (1975)
16. *Responsabilité pénale et conduite collective** (1976)
17. *Les commissions d'enquête — Une nouvelle loi** (1977)
18. *La Cour fédérale — Contrôle judiciaire** (1977)
19. *Le vol et la fraude — Les infractions** (1977)
20. *L'outrage au tribunal — Infractions contre l'administration de la justice** (1977)
21. *Les paiements par virement de crédit** (1978)
22. *Infractions sexuelles** (1978)
23. *Les critères de détermination de la mort** (1979)
24. *La stérilisation et les personnes souffrant de handicaps mentaux** (1979)
25. *Les organismes administratifs autonomes** (1980)
26. *Le traitement médical et le droit criminel** (1980)
27. *Le jury en droit pénal** (1980)
28. *Euthanasie, aide au suicide et interruption de traitement* (1982)
29. *Partie générale : responsabilité et moyens de défense* (1982)
30. *Les pouvoirs de la police : les fouilles, les perquisitions et les saisies en droit pénal** (1983)
31. *Les dommages aux biens — Le vandalisme* (1984)
32. *L'interrogatoire des suspects** (1984)
33. *L'homicide* (1984)
34. *Les méthodes d'investigation scientifiques** (1984)
35. *Le libelle diffamatoire* (1984)
36. *Les dommages aux biens — Le crime d'incendie* (1984)
37. *La juridiction extra-territoriale* (1984)
38. *Les voies de fait* (1984)
39. *Les procédures postérieures à la saisie* (1985)
40. *Le statut juridique de l'Administration fédérale** (1985)
41. *L'arrestation** (1985)
42. *La bigamie* (1985)
43. *Les techniques de modification du comportement et le droit pénal* (1985)
44. *Les crimes contre l'environnement** (1985)
45. *La responsabilité secondaire : complicité et infractions inchoatives* (1985)
46. *L'omission, la négligence et la mise en danger* (1985)
47. *La surveillance électronique* (1986)
48. *L'intrusion criminelle* (1986)
49. *Les crimes contre l'État* (1986)
50. *La propagande haineuse** (1986)
51. *Droit, objectifs publics et observation des normes** (1986)
52. *Les poursuites privées* (1986)
53. *La pollution en milieu de travail* (1986)
54. *La classification des infractions* (1986)
55. *Le document d'inculpation* (1987)
56. *L'accès du public et des médias au processus pénal* (1987)
57. *Les mesures assurant la comparution, la mise en liberté provisoire et la détention avant le procès* (1988)
58. *Les crimes contre le fœtus* (1989)

La Commission a également publié au-delà de soixante-dix documents d'étude portant sur divers aspects du droit. Pour obtenir le catalogue des publications, écrire à : Commission de réforme du droit du Canada, 130 rue Albert, Ottawa (Ontario) K1A 0L6, ou Bureau 310, Place du Canada, Montréal (Québec) H3B 2N2.

---

* Ces documents sont épuisés mais ils peuvent être consultés dans de nombreuses bibliothèques.

POUR UNE
COUR CRIMINELLE
UNIFIÉE

On peut obtenir ce document gratuitement en écrivant à :

Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Canada
K1A 0L6

ou

Bureau 310
Place du Canada
Montréal (Québec)
H3B 2N2

© Commission de réforme du droit du Canada 1989
N° de catalogue J32-1/59-1989
ISBN 0-662-56499-5

Commission de réforme
du droit du Canada

Document de travail 59

POUR UNE
COUR CRIMINELLE
UNIFIÉE

1989

Avis

Ce document de travail présente l'opinion de la Commission à l'heure actuelle. Son opinion définitive sera exprimée dans le rapport qu'elle présentera au ministre de la Justice et au Parlement, après avoir pris connaissance des commentaires faits dans l'intervalle par le public.

Par conséquent, la Commission serait heureuse de recevoir tout commentaire à l'adresse suivante :

Secrétaire
Commission de réforme du droit du Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

La Commission

M. le juge Allen M. Linden, président
M[e] Gilles Létourneau, vice-président
M[e] Joseph Maingot, c.r., commissaire
M[e] John Frecker, commissaire
M[me] la juge Michèle Rivet, commissaire

Secrétaire

François Handfield, B.A., LL.L.

Coordonnateur de la section de recherche en procédure pénale

Stanley A. Cohen, B.A., LL.B., LL.M.

Conseillers principaux

M. le juge Bernard Grenier
Morris Manning, c.r., LL.B.

Conseiller

James W. O'Reilly, B.A., LL.B., LL.M.

Conseiller spécial

Carl Baar, B.A., M.A., Ph.D.

Table des matières

PRÉFACE xiii

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER : Les tribunaux actuels et leur compétence en matière pénale 3

I. Les niveaux de juridiction 4
II. La compétence 5
A. Les systèmes à deux niveaux 6
B. Les systèmes à trois niveaux 6
III. La répartition des causes devant les juridictions criminelles 7
IV. Le mouvement en vue de l'unification 9

CHAPITRE DEUX : Les lacunes de la situation actuelle 11

I. La complexité du système judiciaire 11
II. La lenteur du processus judiciaire 13
III. La hiérarchie apparente des tribunaux 16
IV. Conclusions 24

CHAPITRE TROIS : La réforme de la procédure pénale 27

I. La réduction des retards 28
II. La simplification des procédures 29
III. La nécessité de réformer les structures judiciaires 30

CHAPITRE QUATRE : Les solutions en vue de la réforme 33

I. Les compétences parallèles 34
II. Le modèle québécois 35
III. La cour unifiée 38

CHAPITRE CINQ : Recommandations et commentaires 45

I. La Cour criminelle 45
RECOMMANDATION 1 45
II. Nomination 49
RECOMMANDATION 2 49
III. Réforme intérimaire 54
RECOMMANDATION 3 54

CHAPITRE SIX : Sommaire des recommandations 57

ANNEXE A : Partage des compétences entre les juridictions criminelles..... 59

ANNEXE B : Infractions relevant de la compétence exclusive de la cour supérieure 61

ANNEXE C : Infractions donnant lieu à un choix quant au mode de procès 62

ANNEXE D : Infractions relevant de la compétence absolue de la cour provinciale 74

ANNEXE E : Infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité 75

ANNEXE F : Statistiques concernant les diverses régions du pays 82

Préface

Le présent document de travail constitue un élément essentiel du code de procédure pénale que prépare la Commission de réforme du droit. Dans le but de produire un code aussi exhaustif que possible, nous nous sommes penchés sur la nécessité de réformer non seulement les aspects fondamentaux de la procédure pénale tels les pouvoirs policiers, les procédures préalables au procès et le procès lui-même, mais également les aspects qui présentent un caractère plus structural comme la classification des infractions, la compétence juridictionnelle et, dans le cas qui nous intéresse, le système judiciaire lui-même. Pour être aussi fonctionnel et efficace que possible, le nouveau code de procédure pénale doit viser toutes les questions qui ont une incidence sur les poursuites pénales. Ainsi, encore que la réforme de la procédure préalable au procès et du procès lui-même s'impose et que la Commission y consacre actuellement une grande partie de ses travaux, l'actuel réseau judiciaire pénal du Canada devrait également faire l'objet d'une analyse approfondie afin de déterminer s'il est le plus à même d'assurer la mise en œuvre de ces réformes. Nous accordons une importance prépondérante aux valeurs telles l'équité, l'efficacité et la clarté dans nos propositions de réforme concernant ces autres aspects de la question. L'objet du présent document de travail réside essentiellement dans la question de savoir si nos structures judiciaires actuelles sont propices à la réalisation de ces objectifs.

La responsabilité législative à l'égard des tribunaux de la juridiction criminelle, y compris leur structure, fait l'objet d'un partage entre le Parlement fédéral et les provinces. Bien que le premier soit responsable, aux termes de la Constitution, du droit et de la procédure criminels, et qu'il puisse constituer des tribunaux en vue de l'application des lois fédérales, ce sont les législatures provinciales qui ont compétence à l'égard de l'administration de la justice dans les provinces, notamment l'organisation de la juridiction pénale. La réforme de notre système judiciaire pénal ne peut donc être entièrement prise en charge par un seul des partenaires de la Confédération. La question a un intérêt fédéral suffisant pour que nous puissions formuler des recommandations, mais la mise en œuvre de celles-ci exigera forcément l'assentiment des provinces, leur collaboration ainsi qu'une action législative de leur part.

Introduction

La réforme de nos structures judiciaires n'est pas une mince tâche. Nos tribunaux criminels sont des organisations administratives complexes qui supervisent l'ensemble du processus d'enquête et de poursuite pénales. En effet, ce sont eux qui accordent aux policiers le pouvoir d'effectuer des perquisitions ou de l'écoute électronique, délivrent des actes judiciaires visant à contraindre une personne à comparaître devant les tribunaux, décident des questions de cautionnement, tiennent les enquêtes préliminaires et le procès lui-même, et sont responsables du processus d'appel et de révision. Pour s'acquitter de ces multiples responsabilités, les tribunaux sont appelés à gérer un important personnel de soutien et des quantités considérables de renseignements. Toute modification du système judiciaire entraînerait nécessairement un bouleversement dans le fonctionnement de certains tribunaux et dans les rapports qui existent entre les divers éléments du réseau judiciaire. Cela ne manquerait pas non plus d'avoir un effet important sur les gens qui connaissent bien le système judiciaire actuel ou qui évoluent au sein de celui-ci, en l'occurrence les prévenus, les avocats et les témoins.

Étant donné l'ampleur de la tâche que constitue la réforme de nos structures judiciaires, peut-être devrait-on même s'étonner qu'elle ait été entreprise par le passé, et que des pressions s'exercent pour que l'on apporte encore d'autres changements. De nombreuses provinces ont, au cours des dernières années, réduit le nombre des niveaux de juridiction pénale. Dans une des provinces où subsiste encore le système à trois paliers, en l'occurrence l'Ontario, on assiste actuellement à un débat animé sur les moyens d'améliorer le système judiciaire. Il semble néanmoins se dégager un consensus sur l'opportunité de modifier la structure du système de justice pénale. Les juges de la Cour provinciale, ainsi que bon nombre d'auteurs universitaires, estiment nécessaire la création d'une cour criminelle unifiée. L'Association du Barreau canadien, chapitre de l'Ontario, souhaite pour sa part une fusion de la Cour de district et de la Haute Cour. Dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*[1], on suggère d'éliminer complètement, de façon progressive, la Cour de district. Le procureur général de l'Ontario a déclaré que le système judiciaire de cette province exigeait des modifications d'ordre structural. Le bien-fondé de chacune de ces propositions a fait l'objet de discussions animées.

En conséquence, nous amorçons le débat sur la réforme de la juridiction criminelle tout en étant pleinement conscients de l'ampleur du projet et du caractère délicat des questions en jeu. Nous entendons analyser le système actuel en fonction de sa fidélité aux principes de justice pénale, de sa logique inhérente ainsi que de son utilité.

---

1. *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario* (Président : j.a. T.G. Zuber), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1987.

Nous nous sommes inspirés, aux fins de l'analyse des besoins de réforme dans ce domaine, de la philosophie qu'a énoncée la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans le *Report on Administration of Ontario Courts* qu'elle a publié en 1973 :

> [TRADUCTION]
> Il convient peut-être de souligner que les tribunaux ne constituent pas le domaine réservé des juges et des avocats. En fait, ils existent pour les citoyens et, de façon très concrète, ils leur appartiennent. Il est assurément indiscutable que leur rôle doit être bien compris et accepté par les citoyens, et qu'ils devraient être gérés dans les meilleurs intérêts de ceux-ci[2].

Au cœur même du présent document de travail se trouve le partage de la compétence à l'égard des infractions criminelles. De plus, le pouvoir de connaître des affaires découlant de l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*[3] est un autre sujet étroitement lié à cette question. Aux termes de cette loi, chaque province a le pouvoir de désigner la cour qui fera office de «tribunal pour adolescents[4]». Faute d'un examen approfondi de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, nous nous abstenons de formuler quelque recommandation quant au bien-fondé des accords juridictionnels en vigueur actuellement en ce qui a trait aux tribunaux pour adolescents.

Nous décrirons d'abord le système judiciaire actuel (chapitre premier), pour ensuite analyser ses lacunes (chapitre deux), examiner l'opportunité de procéder à une réforme (chapitre trois) et enfin formuler des recommandations en vue d'améliorer le système (chapitres quatre et cinq).

---

2. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DE L'ONTARIO, *Report on Administration of Ontario Courts*, Partie I, Toronto, 1973, p. 16 .

3. S.C. 1980-81-82, ch. 110.

4. *Ibid.*, par. 2(1). En Ontario, par exemple, la Cour provinciale, Division de la famille, statue sur les questions touchant l'application de la *Loi sur les jeunes contrevenants*; voir la *Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires*, L.O. 1984, ch. 11, art. 75. Au Québec, la Cour du Québec s'acquitte de cette tâche; voir la *Loi sur les tribunaux judiciaires*, L.R.Q., ch. T-16, art. 83.

CHAPITRE PREMIER

Les tribunaux actuels et leur compétence en matière pénale

À l'heure actuelle, le nombre de niveaux que présente la juridiction pénale de première instance, de même que la compétence assignée à chacun, varient considérablement d'une région à l'autre du pays. Ces divergences découlent principalement du partage des pouvoirs législatifs à cet égard entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales. Alors que le droit et la procédure criminels sont des matières qui relèvent du fédéral et qui, partant, sont relativement uniformes dans l'ensemble du pays, l'administration de la justice ressortit à la compétence provinciale. Mais même si les structures judiciaires actuellement en place à travers le Canada se caractérisent par leur diversité et leur complexité, le fonctionnement du système dans son ensemble peut être décrit en termes relativement simples.

Le *Code criminel* répartit les infractions criminelles en différentes catégories. Relativement à certaines de ces infractions, le prévenu peut choisir d'être jugé soit par un juge et un jury, soit par un juge seul. Il a aussi le droit de demander la tenue d'une enquête préliminaire afin de déterminer la suffisance de la preuve. Si le prévenu est renvoyé à procès au terme de l'enquête préliminaire, le procès se déroulera normalement devant la cour de comté[5] ou la cour supérieure[6]. Dans le cas des infractions à l'égard desquelles une enquête préliminaire ne peut être tenue, ou encore lorsque le prévenu y renonce, c'est la cour provinciale[7] qui a compétence pour connaître de l'affaire. Ainsi,

---

5. Pour des raisons de simplicité, tout au long du présent document (sauf indication contraire du contexte), les tribunaux correspondant au niveau de la cour de comté ou de la cour de district sont appelés cour de comté. Dans les trois provinces où cette juridiction existe toujours, le tribunal en question est appelé Cour de comté en Nouvelle-Écosse et en Colombie-Britannique, et Cour de district en Ontario.

6. Pour des raisons de simplicité, tout au long du présent document (sauf indication contraire du contexte), les tribunaux correspondant à ce niveau sont appelés cour supérieure. Dans les faits, ce tribunal est appelé Cour supérieure au Québec, Haute Cour en Ontario, Cour du Banc de la Reine au Nouveau-Brunswick, au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta, et Cour suprême à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, à Terre-Neuve, en Colombie-Britannique, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest.

7. Pour des raisons de simplicité, tout au long du présent document (sauf indication contraire du contexte), les tribunaux de ce niveau sont appelés cour provinciale. Il s'agit là du nom donné à ce degré de juridiction dans toutes les provinces sauf au Québec, où il porte le nom de Cour du Québec. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ce niveau de juridiction est appelé Cour territoriale.

eu égard à la nature de l'accusation[8] et au mode de procès[9] choisi par le prévenu, le procès pénal peut se dérouler, avec ou sans jury, devant l'un ou l'autre de ces paliers de juridiction. La complexité qui caractérise le système actuel est imputable à la manière dont les infractions sont classées, au nombre de niveaux de juridiction qui ont compétence pour en connaître et à la répartition des compétences entre les divers tribunaux.

I. Les niveaux de juridiction

Au Canada, on compte deux modèles fondamentaux d'organisation de la juridiction criminelle. Le premier modèle est un système à trois niveaux et le second un système à deux niveaux. Le modèle à trois niveaux n'existe plus maintenant que dans trois provinces : la Nouvelle-Écosse, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Le système à deux niveaux est en vigueur dans les autres provinces ainsi que dans les deux territoires. Le système à deux degrés du Québec constitue une variante de la structure qui existe dans les autres ressorts qui ont adopté un tel système. Les caractéristiques particulières du système québécois seront examinées plus loin dans le présent chapitre.

Au sein des structures à trois niveaux, la nomenclature des divers tribunaux varie d'un ressort à l'autre. Dans le présent document, les trois paliers peuvent être décrits tout simplement comme suit : (1) la cour provinciale connaît de la majorité des affaires criminelles, à l'exception des procès devant jury — les juges de cette cour sont nommés par la province[10]; (2) la cour de comté juge un large éventail d'affaires criminelles et peut instruire des procès devant jury — les membres de cette cour sont nommés par le gouvernement fédéral; (3) la cour supérieure entend principalement des procès devant jury concernant des crimes graves — ses membres sont également nommés par le gouvernement fédéral.

Ailleurs qu'au Québec, les systèmes à deux niveaux ressemblent à une structure à trois paliers amputée de la cour de comté. La cour supérieure exerce alors la compétence conférée à la cour de comté dans les provinces possédant un système à trois degrés.

Parmi les systèmes à deux paliers, celui du Québec présente un caractère unique. En effet, la Cour du Québec[11] jouit d'une compétence plus vaste que les cours provinciales des autres ressorts. En plus de la compétence habituelle de la cour

8. Par exemple, le meurtre ne peut être jugé que par une cour supérieure, devant jury.

9. C'est-à-dire les infractions à l'égard desquelles le prévenu peut choisir d'être jugé par un juge et un jury, un juge seul ou un juge de la cour provinciale.

10. Les juges de la Cour territoriale sont nommés par les territoires (voir *supra*, note 7).

11. Aux termes d'une récente loi adoptée au Québec, les cours dont les juges sont nommés par la province ont été fondues en un tribunal unique appelé simplement la Cour du Québec. Voir la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour unifiée*, S.Q. 1988, ch. 21.

provinciale, ce tribunal exerce certains des pouvoirs juridictionnels confiés à la cour de comté dans les provinces dotées d'un système à trois niveaux. L'autre palier de juridiction du Québec est la Cour supérieure; sa compétence est comparable à celle de la cour supérieure dans les provinces où un système à trois degrés est en place.

II. La compétence

Le partage des responsabilités entre les divers degrés de juridiction pénale dans chaque province ou territoire est prévu au *Code criminel*. Celui-ci énumère les diverses catégories d'infractions tout en précisant la juridiction à laquelle chacune ressortit. On trouvera à l'annexe A du présent document un résumé du partage actuel des responsabilités en matière criminelle au sein des divers systèmes judiciaires.

Il convient de fournir certaines explications quant au mode de classification des infractions prévues par le Code avant d'aborder la question de la compétence des tribunaux à leur égard. Le Code établit pour commencer une distinction entre les actes criminels et les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, les premiers étant généralement plus graves que les secondes, comme en témoigne la longueur de la peine d'emprisonnement dont est passible la personne qui s'en rend coupable. Dans bon nombre de cas, une infraction peut être poursuivie soit comme acte criminel, soit comme infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Les actes criminels se divisent quant à eux en trois groupes fondamentaux. Le premier groupe est formé des crimes qui doivent être jugés par un juge et un jury constituant ce que le Code appelle une «cour supérieure de juridiction criminelle»; on en trouvera la liste à l'annexe B. De ce groupe, le meurtre est le seul qui fasse assez fréquemment l'objet de poursuites. Deuxièmement, viennent les crimes à l'égard desquels le prévenu peut choisir le type de procès qu'il subira. En effet, il peut choisir d'être jugé soit par un juge et un jury au terme d'une enquête préliminaire, soit par un juge seul au terme d'une enquête préliminaire, ou encore par un juge seul, sans enquête préliminaire; les crimes faisant partie de ce groupe sont énumérés à l'annexe C. Troisièmement, il y a les actes criminels qui ne peuvent être jugés que par un juge de la cour provinciale; ils figurent à l'annexe D. Enfin, on retrouve les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, qui relèvent exclusivement de la cour provinciale; ces infractions sont énumérées à l'annexe E.

Ce système de classification, comme nous l'avons souligné, est prévu au *Code criminel* et il est, par conséquent, uniforme à travers le pays. Toutefois, étant donné les structures judiciaires différentes qui sont en place dans les provinces et territoires, la juridiction qui connaît d'un crime donné peut différer d'un ressort à l'autre. Les deux modèles fondamentaux fonctionnent de la façon indiquée ci-après.

A. Les systèmes à deux niveaux

Exception faite du Québec, les ressorts qui possèdent deux degrés de juridiction pénale laissent voir des caractéristiques uniformes : la cour supérieure instruit tous les procès devant jury dans les cas où elle a compétence exclusive à l'égard de l'infraction (voir l'annexe B) et lorsque le prévenu a choisi d'être jugé par un jury (voir l'annexe C). En outre, le procès se déroule devant la cour supérieure dans les cas où le prévenu choisit d'être jugé par un juge sans jury au terme d'une enquête préliminaire (voir l'annexe C). D'autre part, la cour provinciale connaît des actes criminels relevant de sa compétence exclusive (voir l'annexe D) et de ceux à l'égard desquels le prévenu a choisi d'être jugé par un juge sans jury, sans qu'il y ait eu d'enquête préliminaire (voir l'annexe C). La cour provinciale est également saisie des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité (voir l'annexe E).

Le système québécois s'écarte de ce modèle sous un rapport important. La Cour du Québec[12] jouit d'une compétence plus vaste que la cour provinciale des autres ressorts. Outre les affaires normalement jugées par cette dernière, la Cour du Québec connaît des actes criminels qui peuvent être jugés par un juge sans jury au terme d'une enquête préliminaire (voir l'annexe C). Dans les autres provinces et territoires possédant un système à deux niveaux, cette compétence est exercée par la cour supérieure. Ainsi, la Cour du Québec exerce une compétence mixte par rapport à ses homologues des autres provinces et territoires dotés d'un système à deux niveaux. Elle est investie de tous les pouvoirs habituellement exercés par la cour provinciale, auxquels s'ajoute une partie des pouvoirs normalement réservés à la cour supérieure. En conséquence, la Cour supérieure du Québec instruit tous les procès criminels devant jury qui ont lieu dans la province, mais non les procès sans jury qui se déroulent exclusivement devant la Cour du Québec.

B. Les systèmes à trois niveaux

Dans les provinces qui ont un système à trois niveaux, la cour supérieure connaît des infractions qui doivent être instruites par un jury conformément à l'article 469 du Code (voir l'annexe B). En Nouvelle-Écosse, la Cour suprême connaît également des actes criminels à l'égard desquels le prévenu a choisi un procès devant jury (voir l'annexe C). En Ontario et en Colombie-Britannique, tant la Cour suprême que la Cour

---

12. *Ibid.*

de comté peuvent, à la discrétion du poursuivant, entendre les causes dans lesquelles le prévenu a choisi un procès devant jury[13].

Dans toutes les provinces possédant une structure à trois paliers, un juge de la cour supérieure ou de la cour de comté peut instruire les affaires où le prévenu a choisi d'être jugé par un juge sans jury au terme d'une enquête préliminaire (voir l'annexe C). Une fois encore, c'est le poursuivant qui détermine devant quelle cour l'affaire sera instruite[14].

Dans les systèmes à trois niveaux, la cour provinciale connaît des actes criminels relevant de sa compétence exclusive (voir l'annexe D), ainsi que des infractions à l'égard desquelles le prévenu a choisi un procès sans jury et sans enquête préliminaire (voir l'annexe C). La cour provinciale est également saisie des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité (voir l'annexe E).

III. La répartition des causes devant les juridictions criminelles

Même en l'absence de données statistiques, il est possible de tirer certaines conclusions quant au partage des responsabilités en matière juridictionnelle à partir des dispositions du Code sur la question. Dans les provinces qui ont un système judiciaire à trois degrés, c'est manifestement la cour provinciale et, dans une moindre mesure, la cour de comté qui assument la majeure partie des tâches en matière pénale. De façon générale, la cour supérieure instruit les procès visant les quelques crimes sur lesquels elle a compétence exclusive et, dans certains cas, les procès où le prévenu a exigé la tenue d'une enquête préliminaire.

Dans la plupart des ressorts dotés d'un système à deux niveaux, la cour supérieure joue un rôle plus grand, exerçant la compétence de la cour de comté des provinces possédant un système à trois degrés. En conséquence, et bien qu'il y ait une répartition plus égale des dossiers entre les diverses juridictions pénales dans les systèmes à deux niveaux que dans les systèmes à trois niveaux, il n'en reste pas moins que la cour provinciale instruit la très grande majorité des affaires criminelles dans les deux cas. Une fois de plus, le Québec se démarque de la situation habituelle. La Cour du Québec assume une part encore plus grande du rôle criminel que la cour provinciale des autres ressorts, dans la mesure où elle exerce une partie de la compétence conférée à la cour de comté dans les provinces possédant un système à trois niveaux (c'est-à-dire la compétence à l'égard des procès sans jury tenus au terme d'une enquête préliminaire et concernant les actes criminels). Ainsi, quelle que soit la structure judiciaire en place

---

13. Cela dépend du tribunal devant lequel le procureur de la Couronne présente l'acte d'accusation en application de l'article 574. Le fait que le prévenu puisse choisir le mode de procès n'emporte pas qu'il puisse également choisir le tribunal devant lequel celui-ci aura lieu : *Szpyt* c. *La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 248.

14. *Ibid.*

dans la province, le *Code criminel* assigne à la cour provinciale la majeure partie des responsabilités en matière de procès criminels[15].

Les statistiques disponibles sur la répartition des dossiers criminels sont incomplètes et de valeur très inégale. Toutefois, elles viennent confirmer l'impression générale voulant que la majeure partie des responsabilités en matière pénale incombe à la cour provinciale. Parmi les provinces possédant un système à trois degrés, l'Ontario laisse voir le tableau statistique le plus complet. La Cour provinciale de l'Ontario a traité 96 % des accusations criminelles en 1985. Même dans les cas où la Cour de district possède une compétence concurrente (c'est-à-dire dans les cas où le prévenu peut choisir d'être jugé par un juge sans jury devant l'une ou l'autre cour), la Cour provinciale statue sur la majorité des accusations (76 %). Il faut néanmoins interpréter ces chiffres avec prudence, étant donné que le nombre de dossiers traités par la Cour provinciale peut être quelque peu gonflé par le nombre de plaidoyers de culpabilité qui y sont inscrits. En d'autres termes, bien que le nombre de dossiers dont est saisie la Cour provinciale soit élevé, la part réelle du temps d'audience qu'elle consacre aux dossiers criminels par rapport à l'ensemble des tribunaux peut être inférieure au pourcentage des accusations qui y sont traitées (c'est-à-dire moins de 96 %); il faut en effet moins de temps pour accepter un aveu de culpabilité et prononcer une peine qu'il n'en faut, par exemple, pour instruire une cause de meurtre devant jury.

La Saskatchewan constitue un exemple de partage des dossiers criminels au sein d'un système à deux paliers. En 1984, la Cour provinciale de cette province a traité 99 % des dossiers criminels. Ainsi, même dans un système à deux paliers disposant d'une cour supérieure régionale, la cour provinciale n'en assume pas moins, selon les statistiques concernant la Saskatchewan, la majeure partie des tâches en matière criminelle. Au Québec, 97 % des nouveaux dossiers ouverts en 1984 l'ont été auprès de la Cour des sessions de la paix et de la Cour provinciale (remplacées par la Cour du Québec). Une fois de plus, les conclusions que l'on tire de ces statistiques doivent être assorties d'une réserve pour tenir compte du nombre de plaidoyers de culpabilité inscrits auprès de chaque cour. Quoi qu'il en soit, il semble que la cour provinciale

---

15. Toutefois, il ne s'agit là que d'impressions ressortant des arrangements prévus au *Code criminel*. Afin d'évaluer avec exactitude la véritable répartition de la charge de travail des diverses juridictions criminelles, nous avons besoin de données statistiques à cet égard. Malheureusement, dans le cours de nos recherches en vue de trouver un fondement empirique à nos recommandations, nous avons découvert que les données statistiques concernant le système judiciaire sont fréquemment incomplètes, ne peuvent être obtenues ou encore sont présentées sous des formes très disparates. Nous avons parcouru la documentation disponible sur la question, notamment les rapports annuels des procureurs généraux, les recueils de jurisprudence, des études provinciales et fédérales non publiées ainsi qu'une gamme d'études comparatives. Nous avons complété nos recherches en communiquant avec des greffiers et des administrateurs de tribunaux, des représentants des procureurs provinciaux et du Centre canadien de la statistique juridique. Nous avons consulté des juges, des procureurs de la Couronne, des avocats de la défense, des policiers et des professeurs de droit, afin d'en apprendre davantage sur le fonctionnement des tribunaux dans les provinces et territoires. La situation n'en reste pas moins nébuleuse sur le plan statistique. Nous n'avons pu confirmer que certaines de nos impressions concernant les structures institutionnelles actuelles. Nous ne sommes pas en mesure de fournir de données véritables à l'égard de l'activité juridictionnelle dans tous les cas. L'annexe F constitue une description aussi exhaustive que possible de la situation actuelle.

traite toujours la grande majorité des accusations criminelles, qu'il s'agisse d'une structure à trois niveaux (Ontario), d'une structure à deux degrés (Saskatchewan) ou d'une structure à deux degrés modifiée (Québec).

IV. Le mouvement en vue de l'unification

L'existence même des systèmes à deux niveaux, ainsi que l'augmentation récente de leur nombre, témoignent d'une tendance en vue de la simplification de nos systèmes judiciaires; et ce mouvement prend de l'essor. En effet, un certain nombre de provinces ont déjà mis en branle le processus de simplification de leurs structures judiciaires alors que d'autres font l'objet de pressions dans ce sens.

Au cours des dernières années, on a procédé, à l'Île-du-Prince-Édouard[16], au Nouveau-Brunswick[17], en Alberta[18], en Saskatchewan[19], au Manitoba[20], et à Terre-Neuve[21], à la fusion des cours de comté et des cours supérieures. Dans tous ces cas, cela s'est traduit par le transfert de la compétence de la cour de comté à la cour supérieure. La Colombie-Britannique a tenté de muter les juges de sa Cour de comté à la Cour supérieure, mais la modification qu'exigeait, pour ce faire, la *Loi sur les juges* fédérale n'a jamais été adoptée. En conséquence, la mutation n'a pas eu lieu et la Cour de comté continue d'exister en Colombie-Britannique[22].

On constate donc depuis quelques années un mouvement en vue de l'unification partielle des cours criminelles au Canada. Depuis 1972, époque à laquelle neuf des dix provinces présentaient une structure judiciaire à trois niveaux, la situation s'est modifiée radicalement. Sept des dix provinces ont maintenant un système judiciaire à deux paliers. Le Parlement fédéral a collaboré à cette modification des structures judiciaires des provinces en adoptant (dans tous les cas sauf celui de la Colombie-Britannique) les modifications nécessaires à la législation fédérale en vue de la mutation des anciens juges de la cour de comté à la cour supérieure provinciale.

---

16. *Supreme Court Reorganization Act*, S.P.E.I. 1975, ch. 27.

17. *Loi modifiant la Loi sur l'organisation judiciaire*, L.N.-B. 1978, ch. 32.

18. *Court of Queen's Bench Act*, S.A. 1978, ch. 51.

19. *The Queen's Bench Amendment Act, 1980*, S.S. 1979-80, ch. 91.

20. *Loi modifiant la Loi sur la Cour du Banc de la Reine, abrogeant la Loi sur les cours de comté, la Loi sur les tribunaux des successions et la Loi sur les cours criminelles de comté, et modifiant la Loi sur les limites municipales*, L.M. 1982-83-84, ch. 82.

21. *The Judicature Act, 1986*, S.N. 1986, ch. 42, art. 147.

22. Voir P.H. Russell, *The Judiciary in Canada: The Third Branch of Government*, Toronto, McGraw-Hill, 1987, pp. 269-270.

CHAPITRE DEUX

Les lacunes de la situation actuelle

Le système judiciaire canadien laisse voir les caractéristiques et cicatrices propres à son histoire et à son évolution. Malgré les changements qui sont survenus, le système n'en demeure pas moins fondé sur un modèle adapté au dix-neuvième siècle. Qui plus est, le système s'est fragmenté en raison des exigences souvent contradictoires qui s'affrontent au sein de notre régime fédératif. Il en résulte une multiplicité de tribunaux dont il est pour ainsi dire impossible de centraliser et de rationaliser l'administration et la gestion.

I. La complexité du système judiciaire

La diversité et la complexité du système judiciaire actuel sèment la confusion sur le plan juridictionnel :

> [TRADUCTION]
> Il est difficile d'imaginer un système judiciaire pénal plus compliqué que celui qui existe actuellement au Canada. Certaines juridictions ont une compétence absolue, d'autres des compétences parallèles; il existe un système d'enquête préliminaire qui est obligatoire à l'égard de certaines infractions, applicable au choix du prévenu dans le cas de certaines autres infractions, et inapplicable à l'égard d'un autre groupe d'infractions; on trouve également une gamme de dispositions prévoyant la possibilité d'effectuer un nouveau choix, sous réserve dans certains cas de l'assentiment du procureur général. Mentionnons aussi le pouvoir ultime du procureur général d'exiger la tenue d'un procès devant un juge et un jury, peu importe le choix du prévenu à cet égard, auquel s'ajoute enfin le droit de la Couronne de procéder par voie de mise en accusation directe. Des avocats ont révélé qu'ils ne connaissent pas très bien les divers modes de procès. Bien qu'il soit inexcusable pour un avocat de ne pas comprendre le fonctionnement du système judiciaire, on peut douter que le grand public ait quelque idée de la façon dont fonctionne le système de justice pénale, étant donné la complexité de celui-ci[23].

Dans les structures existantes à deux et trois niveaux, il est tellement difficile de savoir quel tribunal doit instruire la cause que même les avocats ont de la peine à s'y retrouver. Vu cet état de choses, il ne faut pas s'étonner que la structure judiciaire soit un mystère pour le public, les témoins et les victimes.

---

23. A. CAWSEY, «Toward a Rationalization of Criminal Procedure» (1979), 3:4 *Journal des juges provinciaux* 6, p. 9.

Un exemple bien simple permet d'illustrer la complexité et la disparité du partage de la compétence au sein de la juridiction criminelle. La personne accusée d'introduction par effraction pourra être citée devant des tribunaux de niveau différent selon le ressort où le procès doit avoir lieu. Comme l'introduction par effraction est une infraction à l'égard de laquelle le prévenu peut exercer un choix quant au mode de procès[24], voici les divers scénarios possibles. Si le prévenu a choisi de subir son procès devant un juge et un jury, le procès se déroulera devant :

- la Cour suprême en Nouvelle-Écosse;
- la Cour du Banc de la Reine au Nouveau-Brunswick;
- la Cour supérieure au Québec;
- la Cour de district (ou peut-être la Haute Cour) en Ontario.

Si le prévenu a choisi d'être jugé par un juge sans jury, au terme d'une enquête préliminaire, le procès se déroulera devant :

- la Cour de comté en Nouvelle-Écosse;
- la Cour du Banc de la Reine au Nouveau-Brunswick;
- la Cour du Québec au Québec;
- la Cour de district en Ontario.

Si le prévenu a choisi d'être jugé par un juge sans jury, sans qu'il y ait eu d'enquête préliminaire (c'est-à-dire par un juge de la cour provinciale), le procès se déroulera devant :

- la Cour provinciale en Nouvelle-Écosse;
- la Cour provinciale au Nouveau-Brunswick;
- la Cour du Québec au Québec;
- la Cour provinciale en Ontario.

La confusion qui résulte de ces disparités n'est pas imputable à de simples différences de nomenclature, mais également à des divergences sur le plan de la compétence exercée par ces divers tribunaux. Il est très difficile pour les témoins et les victimes de comprendre les raisons pour lesquelles un procès se déroule devant une cour plutôt qu'une autre. Qui plus est, comment expliquer pourquoi des causes passent d'une cour à une autre, par exemple dans le cas où le prévenu fait, conformément à l'article 561 du Code, un nouveau choix quant au mode de procès?

Bien qu'il ne soit pas possible d'affirmer qu'il y ait quelque chose d'intrinsèquement inadéquat dans le fait qu'un système judiciaire compte jusqu'à trois degrés distincts de juridiction, la manière dont la compétence est morcelée ne manque pas de susciter d'importantes réserves quant à l'opportunité de maintenir le statu quo. Nos multiples tribunaux exigent autant d'administrations distinctes, situation qui entraîne inévitablement des chevauchements. Même si les différentes juridictions ne sont pas entièrement coupées les unes des autres, il n'existe pas, de façon générale, de structure administrative centralisée et cohérente qui permette d'assurer la circulation efficace des dossiers d'un degré à un autre. Il en résulte donc un système administratif

---

24. Voir l'annexe C.

qui se caractérise par sa complexité et son inefficacité. Même les observateurs non avertis ne peuvent manquer de constater les lacunes bureaucratiques de ce système, lacunes qui se traduisent par l'engorgement des rôles et des retards excessifs.

II. La lenteur du processus judiciaire

Dans notre système judiciaire actuel, le processus d'engagement des procédures pénales et leur déroulement sont d'une lenteur notoire. On a souligné, dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, que dans certaines régions de cette province, il faut parfois attendre jusqu'à un an avant la tenue du procès et ce, même dans le cas des infractions les moins graves[25]. Or tout porte à croire que d'autres régions du pays souffrent de problèmes similaires.

Des retards de cette ampleur nuisent à l'efficacité de notre système de justice pénale et, dans certains cas, portent atteinte aux droits des prévenus. Aux termes de l'alinéa 11*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*[26], tout inculpé a en effet le droit «d'être jugé dans un délai raisonnable». Ce droit protège la liberté et la sécurité des citoyens en faisant en sorte que les inculpés ne soient pas détenus pendant de longues périodes avant de subir leur procès, et ne souffrent pas indûment des autres conséquences préjudiciables pouvant découler des accusations criminelles portées contre eux, telles que l'opprobre social, l'atteinte au droit à la vie privée, le stress, les bouleversements familiaux et professionnels, ainsi que les frais qu'entraîne une telle situation[27]. La lenteur du processus dessert aussi l'intérêt général en ce qu'elle rend la justice problématique. Par exemple, la mémoire des témoins peut défaillir si trop de temps s'écoule avant la tenue du procès. Dans la mesure où les procès criminels visent à faire jaillir la vérité, cette tâche peut devenir de plus en plus ardue à mesure que le temps passe. Qui plus est, il y va de l'intérêt général de faire en sorte que la personne accusée d'un crime soit jugée rapidement car cela permet de raffermir la confiance du public dans l'efficacité de notre système d'administration de la justice. Bon nombre de retards sont attribuables à des anomalies procédurales qui débordent le cadre du présent document de travail; nous nous intéressons ici aux délais imputables à la structure actuelle de la juridiction pénale.

Le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario* fait état de deux types de retards qui découlent de l'existence de multiples degrés de juridiction pénale. Les avocats appelés à comparaître devant plus d'un tribunal ont souvent de la difficulté à se libérer pour être présents au moment où les juges, les témoins et les salles d'audience sont libres. De plus, dans les affaires criminelles, il arrive que les policiers appelés à témoigner aient les mêmes problèmes d'horaire que les avocats de

25. *Op.cit.*, note 1, p. 57.

26. Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U., ch. 11)].

27. Voir *Mills* c. *La Reine*, [1986] 1 R.C.S. 863, p. 920, 26 C.C.C. (3d) 481, p. 539; le juge Lamer dissident.

la défense, étant donné qu'eux aussi doivent fréquemment comparaître devant plus d'un tribunal. Les retards peuvent donc être causés par les problèmes d'emploi du temps des personnes appelées à comparaître, plutôt que par le volume du rôle d'un tribunal ou d'un degré de juridiction particulier. Pourtant, les retards de ce type ne peuvent qu'être accentués par l'existence de multiples niveaux de juridiction.

Deuxièmement, la multiplicité des paliers de juridiction nuit à l'efficacité comme on l'a souligné dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario* :

> L'administration des tribunaux n'est pas intégrée. Même s'il y a plus d'un tribunal dans le même bâtiment, chacun a sa propre structure administrative et il est rare qu'une personne travaillant dans l'un ait autre chose qu'une vague idée de ce qui se passe dans l'autre. Le transfert de documents d'un tribunal à un autre est une tâche monumentale, même si les bureaux administratifs se trouvent l'un à côté de l'autre; or les documents sont régulièrement transférés d'un tribunal à l'autre, par exemple entre la Cour provinciale (Division criminelle) et la Cour de district. Les employés d'un bureau font régulièrement des heures supplémentaires tandis que ceux d'un autre bureau n'ont rien à faire. Les salles d'audience deviennent également la propriété exclusive de certains tribunaux, ce qui empêche, en cas d'excédent, d'avoir recours à la salle d'audience vide que «possède» un autre tribunal. Lorsqu'un tribunal n'a pas de salle d'audience, il doit fermer, créant ainsi un arriéré ou aggravant celui qui existait déjà. Inutile d'insister sur le fait que ce n'est pas là le meilleur moyen de gérer une organisation de la taille du système judiciaire[28].

Comme les dossiers passent souvent d'un tribunal à l'autre en raison du transfert d'une affaire ou du nouveau choix d'un prévenu quant au mode de procès, chaque tribunal saisi d'une affaire doit la traiter, monter son dossier et, dans certains cas, préparer des transcriptions avant que l'affaire ne puisse suivre son cours devant une autre juridiction. À titre d'exemple, le transfert d'un dossier de la cour provinciale à un autre tribunal lorsqu'un prévenu a été cité à procès au terme d'une enquête préliminaire entraîne forcément des retards. En outre, il y a très peu de coordination entre les divers paliers de juridiction en ce qui a trait au temps d'audience disponible. Voilà pourquoi l'existence de multiples niveaux de juridiction pénale a été qualifiée de [TRADUCTION] «source naturelle de retards[29]».

L'existence d'une structure judiciaire à niveaux multiples constitue également une incitation à la manipulation par les avocats qui voient un certain avantage tactique dans le fait de retarder ou d'accélérer le processus. Les choix quant au mode de procès ou au tribunal appelé à instruire l'affaire peuvent donc être faits dans cette optique.

Dans une certaine mesure, les efforts déployés par les administrateurs et les juges des divers degrés de juridiction peuvent de fait avoir des résultats contraires à ceux recherchés. À titre d'exemple, si la cour provinciale parvient à éliminer efficacement un arriéré de dossiers, le prévenu qui cherche à gagner du temps n'aura qu'à choisir d'être jugé par une autre cour dont les rôles sont déjà encombrés. Ainsi, les tribunaux les plus efficaces le demeureront en raison de la réduction du volume des affaires qu'ils

---

28. *Op.cit.*, note 1, pp. 60-61.

29. *Criminal Justice in Ontario : Report of the Provincial Criminal Court Judges' Special Committee* (rapport Vanek), 1987, p. 66.

seront appelés à juger, mais cela au détriment des autres tribunaux déjà débordés, où les retards ne feront qu'empirer.

Les retards accumulés devant un tribunal ou un degré de juridiction peuvent à leur tour être la cause de nouveaux délais. En effet, les tribunaux dont les rôles sont encombrés peuvent succomber à la tentation de porter au rôle deux ou même trois fois plus de dossiers qu'il n'y a de temps disponible, s'appuyant sur une estimation de la proportion de causes qui ne sont pas entendues à la date prévue, soit parce que les témoins ou les avocats ne pourront être présents, soit parce que le prévenu aura inscrit un plaidoyer de culpabilité, soit encore parce que les accusations auront été suspendues ou retirées. De leur côté, les avocats peuvent, pour une journée donnée, mettre deux ou trois causes à leur agenda comptant que, pour une raison ou une autre, leur présence sera devenue inutile pour certaines de ces causes. Mais comme cette pratique que partagent les tribunaux et les avocats ne repose que sur des prévisions sommaires des besoins futurs en temps d'audience, les conflits sont inévitables. Tôt ou tard, un avocat aura des causes qui viennent au rôle au même moment devant deux tribunaux différents, et l'une d'elles devra forcément être retardée encore davantage[30].

Malgré les conséquences graves qu'ont les retards sur les prévenus et le processus pénal, cette situation est devenue par trop fréquente devant nos tribunaux. Il va de soi que les sources de retards sont nombreuses. On a fait état, dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, de plusieurs causes de retards devant la Cour provinciale de cette province. Le fait que le prévenu soit contraint de comparaître plusieurs fois entre la mise en accusation et le procès, l'enquête préliminaire[31] et la difficulté d'obtenir la communication de la preuve sont autant de facteurs susceptibles d'entraîner des retards. On a également souligné dans ce rapport que certains avocats de la défense choisissent un procès devant juge et jury uniquement pour que l'affaire soit confiée à un poursuivant d'expérience, afin d'obtenir communication de la preuve et de pouvoir engager les discussions sur le plaidoyer. Bon nombre de ces dossiers reviennent devant la Cour provinciale soit pour la tenue du procès, soit pour l'inscription d'un aveu de culpabilité une fois que la communication de la preuve a eu lieu.

---

30. À Toronto, un juge de la Cour provinciale a interdit aux avocats, devant sa cour, de poursuivre leur pratique consistant à faire inscrire en même temps plusieurs causes devant des tribunaux différents : [TRADUCTION] «[S]i un avocat n'est pas présent devant lui à 10 heures au moment de l'appel du rôle, on permettra aux témoins de partir et l'avocat recevra ordre de comparaître afin de justifier son absence. Si l'avocat n'a pas de raison valable, le juge tiendra alors son comportement pour un outrage — et le fait de prévoir deux causes en même temps devant deux tribunaux différents n'est pas une raison valable». Éditorial, «Some lawyers are just too busy», *The Globe and Mail*, 28 mars 1988, p. A6.

31. Dans une étude préparée à l'intention du ministère de la Justice, on a constaté que l'enquête préliminaire faisait passer le délai moyen entre la mise en accusation et le verdict de 42 à 177 jours et ce, même si l'enquête elle-même ne durait normalement qu'une seule journée : *Quelques statistiques sur l'enquête préliminaire au Canada*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1984.

III. La hiérarchie apparente des tribunaux

Les retards constituent peut-être l'indice le plus révélateur de l'inefficacité du système. Toutefois, l'inefficacité n'est pas la seule tare affligeant le système actuel. Un autre problème, d'aspect plus théorique celui-là, tient au sentiment d'inégalité que semblent dégager les structures judiciaires actuelles.

L'existence de multiples niveaux de juridiction pénale renforce l'image d'une hiérarchie qualitative entre les tribunaux, la cour provinciale occupant le bas de l'échelle, la cour de comté le milieu, et la cour supérieure l'échelon supérieur. Or, comme la majeure partie des dossiers criminels aboutissent à la cour provinciale, la perception d'infériorité qui s'attache à ce tribunal renvoie une image malsaine de notre système de justice pénale.

Dans son étude de 1968 sur les «cours de magistrat», le professeur Friedland a souligné que, pour bon nombre de raisons dont le titre, le traitement et les installations à leur disposition, on ne reconnaissait aux juges de la cour provinciale (qu'on appelait alors magistrats) qu'un statut inférieur. Après avoir fait état d'un certain nombre de changements positifs, notamment l'utilisation croissante du titre de «juge» pour faire ressortir l'importance du poste, il a néanmoins ajouté :

> [TRADUCTION]
> Ces changements sont très importants, mais ils ne sont pas suffisants. Il est nécessaire de modifier de façon fondamentale la situation du magistrat au sein de la hiérarchie judiciaire. Le magistrat souffre actuellement d'un complexe d'infériorité puisque le *Code criminel* le place dans une position d'inférieur en le traitant comme un juge de troisième ordre, derrière les juges de la cour supérieure et ceux de la cour de comté[32].

Cette perception n'est pas sans préoccuper les juges de la cour provinciale eux-mêmes. En 1979, l'Association canadienne des juges des cours provinciales a présenté au ministre de la Justice un exposé dans lequel elle examinait les problèmes découlant de la hiérarchisation des tribunaux criminels :

> [TRADUCTION]
> L'existence d'une hiérarchie de tribunaux statuant sur le même type d'affaires laisse sous-entendre que les cours de l'échelon supérieur font un meilleur travail que les autres. Si l'on accepte l'hypothèse selon laquelle le juge de la cour de comté est en quelque sorte supérieur au juge de la cour provinciale, mais que le juge de la haute cour les surpasse tous les deux, il nous faut également reconnaître que la justice est dispensée selon des degrés de qualité différents. Une hiérarchie de tribunaux exerçant des compétences parallèles donne l'impression que la valeur d'une décision judiciaire varie selon le tribunal qui l'a rendue[33].

Certes, l'hypothèse sur laquelle repose ce raisonnement peut être contestée. Il n'existe bien entendu aucune preuve tangible attestant que les juges de la cour de comté sont supérieurs de quelque façon aux juges de la cour provinciale, ou encore que les juges de la cour supérieure sont plus compétents que les autres. Il est toutefois troublant

---

32. M.L. FRIEDLAND, «Magistrates' Courts: Functioning and Facilities» (1968-69), 11 *Crim. L.Q.* 52, p. 71.

33. ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DES COURS PROVINCIALES, «Presentation to the Hon. Jacques Flynn», 16 novembre 1979.

de constater que les divers degrés de juridiction affichent certaines caractéristiques susceptibles de créer dans le public l'impression qu'il existe vraiment une hiérarchie judiciaire fondée sur la compétence des juges en matière criminelle.

Les installations abritant les tribunaux sont une de ces caractéristiques[34]. Divers organismes ont, au fil des ans, critiqué la qualité des installations existantes. Récemment, dans le rapport Vanek, on a décrit comme suit les conditions existant à cet égard en Ontario, la province la plus riche du Canada :

> [TRADUCTION]
> On trouve des salles d'audience improvisées, aménagées dans des salles paroissiales, des centres communautaires, des locaux de clubs philanthropiques, des tavernes et des bars-salons (disposant même d'un bar situé dans l'espace réservé au juge et muni d'un écriteau invitant les clients à «rapporter les verres»), des chambres et des sous-sols de motel ainsi que dans des postes de police où les contacts apparents, étroits et inévitables entre le juge et les agents de police avant l'audience n'ont rien pour créer, aux yeux du public, une atmosphère d'impartialité. Dans un cas particulier, des préoccupations d'ordre sanitaire ont même amené le ministère du Travail à condamner un établissement utilisé comme salle d'audience, jusqu'à ce qu'un système de ventilation adéquat ait été installé.
>
> Récemment, un tribunal a dû évacuer l'immeuble qu'il occupait par suite de la publication d'une étude technique déclarant l'immeuble dangereux pour le public.

---

34. Certaines des conditions insatisfaisantes dans lesquelles fonctionnaient les cours de magistrat en Ontario ont été décrites dans le rapport McRuer :

> [TRADUCTION]
> Dans le comté de Norfolk, la cour tient audience à Simcoe les mardi et jeudi. La salle d'audience est située à l'étage et on ne peut y accéder que par un long escalier. Il n'y a pas de salle d'attente appropriée et la salle d'audience est généralement bondée.
>
> Dans la ville de Listowel, la cour de magistrat se trouve au même étage que le poste de police et la salle de loisirs communautaire. Les installations sont, dit-on, entièrement inadéquates, mal situées et bruyantes.
>
> À Markdale, il n'y a aucune installation digne de ce nom. La seule salle disponible pour les entretiens est utilisée à la fois par les avocats, les agents de probation et les agents de police locaux.
>
> À Walford, le magistrat tient audience dans le sous-sol de la bibliothèque municipale. La pièce est une sorte de salle des chaudières. Lorsque la chaudière se met à fonctionner pendant l'audience, il faut soit l'éteindre, soit supporter le bruit qu'elle fait.
>
> Dans plusieurs salles d'audience, le magistrat a le choix entre partager une pièce avec les policiers, ou ne pas avoir d'endroit où retirer son manteau, ou discuter en privé avec les agents de probation ou autres personnes désireuses de le faire.
>
> Dans la région de l'agglomération torontoise, il n'y a qu'un seul mot pour décrire les installations mises à la disposition des magistrats depuis des années : honteuses. Un tribunal tient audience dans un poste de police alors que d'autres cours sont aménagées dans des bâtiments qui n'ont manifestement pas été conçus à cette fin. Si l'on compare les locaux des cours de magistrat, où se déroule l'administration de la justice dans la collectivité, aux locaux fournis aux comités du conseil municipal, du conseil scolaire et d'autres organismes municipaux et gouvernementaux de la ville, on ne peut s'empêcher de conclure que les autorités responsables de ces locaux n'ont absolument aucune idée des droits élémentaires des prévenus et des témoins appelés à participer aux procès, ainsi que du droit du public à ce que la justice soit administrée avec dignité et dans des conditions témoignant du respect de la loi.

ROYAL COMMISSION INQUIRY INTO CIVIL RIGHTS, *Report Number One*, (rapport McRuer), Toronto, 1968, vol. 2, pp. 538-539.

Des observations analogues ont été formulées par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son *Report on Administration of Ontario Courts*, *op.cit.*, note 2, pp. 260-261. Voir également J.D. BOWLBY, «A Criticism of Our Magistrates' Court System» (1965), 2 : 3 *Ont. Mag. Q.* 7, p. 8, où l'auteur décrit les locaux des cours de magistrat comme ressemblant à des [TRADUCTION] «cafétérias d'usine».

> Les mesures de sécurité prises à l'endroit des témoins et du public sont, de façon générale, réduites au minimum, et comme bien souvent les installations ne comportent pas de cellules permettant de placer sous garde des individus potentiellement dangereux, ceux-ci sont gardés ou circulent dans les aires accessibles au public.
>
> Le caractère inadéquat des installations prévues à l'intention des juges dépasse parfois le simple inconfort personnel. Dans certaines régions, les juges ne disposent tout bonnement pas de «bureaux», ou bien ceux-ci sont aménagés dans des cuisines désaffectées où la présence d'un téléphone constitue un luxe. Aucune de ces installations n'est munie de la plus rudimentaire bibliothèque juridique et, fréquemment, lorsque des recherches s'avèrent nécessaires dans le cours d'un procès, le juge doit soit ajourner le procès pour se rendre à la bibliothèque du siège principal de la cour, soit céder à la tentation de rendre son verdict sans avoir effectué l'examen ni les recherches qui s'imposent. Bon nombre des installations ne sont pas dotées de cabinets de toilette réservés aux juges, qui, dans de tels cas, doivent faire la queue, toge sur le dos, devant les toilettes publiques. Une fois entré dans le cabinet de toilette, le juge peut très bien se retrouver en compagnie d'une personne à qui il vient d'appliquer une peine d'emprisonnement. Peu de ces installations disposent de salles d'interrogatoire et, en conséquence, on risque de retrouver des avocats et des procureurs de la Couronne en train de discuter avec des témoins dans des aires publiques en présence du prévenu, ou encore dans un hall adjacent aux locaux réservés au juge, qui peut entendre leur conversation[35].

Manifestement, il s'agit là de problèmes très importants. Des installations inadéquates peuvent créer des problèmes de sécurité. Lorsqu'un tribunal partage les mêmes locaux qu'un détachement policier, le public peut en venir à confondre «l'application de la loi et l'aspect juridictionnel de l'administration de la justice[36]». Le respect du public à l'égard de l'appareil judiciaire peut s'en trouver diminué :

> Les installations judiciaires ne constituent qu'un aspect de l'administration de la justice, mais il s'agit d'un aspect important parce qu'il influence la perception qu'a le public de la qualité de la justice dispensée par chaque tribunal. Des locaux pauvrement conçus, un cadre inapproprié et des espaces publics désorganisés et chaotiques risquent d'amener le public à conclure à une même attitude désorganisée et désinvolte de la part du système judiciaire lui-même. Il est donc crucial que les locaux utilisés soient convenables et appropriés[37].

Cependant, le fait le plus inquiétant aux fins qui nous occupent est que les conditions inadéquates signalées dans toutes ces études ne visent que la cour provinciale. Ainsi, la perception du public selon laquelle la justice n'est pas dispensée dans l'ordre et la dignité viserait exclusivement le tribunal qui, en l'occurrence, entend la très grande majorité des affaires criminelles. Cela tendrait à renforcer le point de vue voulant que les autres degrés de juridiction dispensent une justice de qualité supérieure à celle qui émane de la cour provinciale.

Une autre caractéristique du système judiciaire actuel tend à alimenter cette perception; il s'agit de la rémunération versée aux juges des divers niveaux de juridiction. Le professeur Russell explique ce qui suit :

> [TRADUCTION]
> La tradition veut que les juges des tribunaux dits inférieurs reçoivent une rémunération considérablement inférieure à celle versée aux juges des juridictions intermédiaires et

35. *Op.cit.*, note 29, pp. 38-39.

36. FRIEDLAND, *loc.cit.*, note 32, p. 56.

37. *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, *op.cit.*, note 1, p. 252.

supérieures. Elle peut sembler logique dans la mesure où le système judiciaire est perçu comme une hiérarchie. Toutefois, la transposition de cette hiérarchie sur le plan des salaires pose une difficulté du fait que nous ne voulons pas d'une gradation dans la qualité de la justice dispensée. La qualité des décisions risque fort d'être influencée par la rémunération versée aux personnes qui les rendent. Les observateurs de notre système judiciaire ne manquent jamais de faire remarquer que la plupart des Canadiens qui ont l'occasion de prendre connaissance, aux premières loges, du niveau de qualité de la justice dispensée par nos tribunaux le font devant les cours inférieures. Or, si l'on accepte des normes inférieures à l'égard des tribunaux devant lesquels se retrouvent le plus souvent les Canadiens aux revenus les plus bas, on se trouve à cautionner une importante source d'injustice sociale au Canada[38].

Nul ne peut nier que, dans notre société, on rattache souvent le statut d'une personne à son salaire, et que par conséquent, l'infériorité du traitement versé actuellement aux juges de la cour provinciale est susceptible de porter atteinte à l'image de cette juridiction de trois façons. Premièrement, le public pourrait en conclure que les juges de la cour provinciale sont moins compétents que les autres juges, d'où l'érosion du respect des justiciables envers ce tribunal. Deuxièmement, la faiblesse des salaires risque de restreindre le bassin des candidats compétents qu'une nomination à cette cour pourrait intéresser[39]. Troisièmement, on pourrait en venir à croire que les juges des cours provinciales «sont sensibles aux pressions venant du gouvernement provincial qui les a nommés ou de ceux qui comparaissent devant eux[40]».

Les qualités requises pour être nommé juge à la cour provinciale sont souvent moins rigoureuses que celles prévues à l'égard des autres juridictions criminelles, ce qui contribue à renforcer la perception du public selon laquelle les juges des cours provinciales sont moins aptes à juger les crimes que leurs homologues des autres cours. C'est au Québec[41] et en Ontario[42] que l'on trouve les lois les plus rigoureuses relativement aux qualités requises des candidats à la magistrature. En effet, les candidats doivent être membres du barreau de la province depuis au moins dix ans, soit

---

38. *Op.cit.*, note 22, p. 157. On a déclaré, dans le rapport Vanek (*op.cit.*, note 29, pp. 52-53), que le salaire versé aux juges de la Cour provinciale de l'Ontario était inférieur de 37% à celui que touchent les juges de la Cour de district et de la Haute Cour. On a conclu ce qui suit :

> [TRADUCTION]
> Le fait que le traitement annuel, les prestations de retraite et autres avantages versés aux juges de la Cour provinciale et de la Cour de district sont fixés par des paliers de gouvernement différents n'a que peu de conséquence ou d'importance en ce qui concerne l'accusé ou le grand public. Ce qui importe c'est la perception du public à l'égard des juges de chaque tribunal. L'écart entre les taux de rémunération et les divers avantages est devenu si important que le public ne peut en venir qu'à une seule conclusion, c'est-à-dire qu'il existe deux catégories de juges, dont l'une est formée de juges carrément inférieurs et incompétents par rapport aux autres, même si, en matière pénale, tous les juges exercent essentiellement les mêmes fonctions.

39. La Commission Lang en est venue à la même conclusion à l'égard des juges nommés par le fédéral dans le document intitulé *Rapport et recommandations de la Commission sur le traitement et les avantages des juges*, Ottawa, Ministère de la Justice, 1983. Voir «The Lang Report — Words to Live By» (1984), 8:1 *Journal des juges provinciaux* 2, pp. 2-3. Le type d'écart qui existe entre les juges nommés par les provinces et ceux nommés par le gouvernement fédéral existe également, dans une moindre mesure, entre les juges de la cour de comté et ceux de la cour supérieure.

40. *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle : Justice pénale et correction : un lien à forger* (Président : Roger Ouimet), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969, p. 179.

41. *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée, note 4, art. 87.

42. *Loi de 1984 sur les tribunaux judiciaires*, précitée, note 4, par. 52(2).

la même période que celle prévue par la *Loi sur les juges* fédérale pour la nomination à une cour relevant du fédéral[43].

Les autres provinces sont moins exigeantes quant aux qualités requises; le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan et la Nouvelle-Écosse exigent cinq années d'expérience à titre de membre du barreau[44]. Deux autres provinces et un territoire exigent également comme condition d'admissibilité cinq années d'expérience, mais avec un peu plus de souplesse. La Colombie-Britannique et le Manitoba exigent que les candidats possèdent cinq années d'exercice au barreau provincial, mais la Colombie-Britannique accepte [TRADUCTION] «d'autres types d'expérience juridique ou judiciaire[45]», alors que le Manitoba reconnaît «une autre expérience équivalente[46]» au lieu des cinq années requises. De même, le Yukon exige cinq années d'expérience auprès du barreau d'un territoire ou d'une province, ou encore [TRADUCTION] «d'autres types d'expérience juridique ou judiciaire[47]».

Dans les Territoires du Nord-Ouest, ainsi qu'à Terre-Neuve et en Alberta, la norme applicable est encore moins rigoureuse que dans les autres ressorts. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les candidats doivent posséder trois années d'expérience auprès du barreau de quelque province ou territoire[48]. À Terre-Neuve et en Alberta, rien dans la loi n'exige que les candidats soient membres du barreau. À Terre-Neuve, ils doivent être des [TRADUCTION] «personnes aptes et convenables[49]». La législation albertaine ne contient quant à elle qu'un seul critère : le candidat doit être citoyen canadien[50].

On constate donc des écarts considérables dans les exigences prévues par les lois qui régissent, dans les diverses régions du pays, la nomination des juges de la cour provinciale. Dans ces conditions, on peut à tout le moins craindre que la qualité avec laquelle le droit pénal est appliqué varie en fonction non seulement de la province où le prévenu est jugé mais également de la juridiction qui instruit l'affaire. Quel que soit le ressort, le prévenu qui choisit de subir son procès devant un juge nommé par le fédéral est alors assuré de comparaître devant un juge qui possède au moins dix ans d'expérience au barreau. Dans bon nombre de ressorts, par contre, le prévenu qui choisi d'être jugé par la cour provinciale est susceptible d'avoir affaire à un juge moins expérimenté.

---

43. *Loi sur les juges*, S.R.C. 1970, ch. J-1, art. 3, modifié par S.C. 1977-1978, ch. 25, art. 1.

44. *Loi sur la Cour provinciale*, L.R.N.-B. 1973, ch. P-21, art. 3; *Provincial Court Act*, R.S.P.E.I. 1974, ch. P-24, art. 2; *The Provincial Court Act*, R.S.S. 1978, ch. P-30.1 (Suppl.), par. 5(2); *Judges of the Provincial Court Act*, C.S.N.S. ch. J-1, art. 5.

45. *Provincial Court Act*, R.S.B.C. 1979, ch. 341, par. 5(2).

46. *Loi sur la Cour provinciale*, L.M. 1982-83-84, ch. 52, par. 3(2).

47. *Territorial Court Act*, R.S.Y.T. 1986, ch. 169, art. 8.

48. *Territorial Court Ordinance*, O.N.W.T. 1978 (2e sess.), ch. 16, art. 7.

49. *The Provincial Court Act, 1974*, S.N. 1974, no. 77, par. 7(1).

50. *Provincial Court Judges Act*, S.A. 1981, ch. P-20.1, par. 2(2).

Les diverses façons de s'adresser aux juges des différents niveaux de juridiction peuvent également donner l'impression que les juges de certains tribunaux possèdent des aptitudes plus grandes vu le plus grand respect qu'on leur témoigne. On appellera les juges de la cour supérieure «Votre Seigneurie», alors que dans le cas des juges de la cour provinciale et de la cour de comté, on utilisera l'expression «Votre Honneur». Comme on l'a souligné dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, «[l]e public est souvent intimidé et gêné par la nécessité de s'adresser au juge de cette façon[51]». De plus, on pourrait croire que les juges ayant droit au titre «Votre Seigneurie» sont des juristes plus compétents et dignes de respect que ceux auxquels on s'adresse simplement en les appelant «Votre Honneur».

À certains égards, les juges de la cour provinciale ont, ou à tout le moins semblent avoir une indépendance moins grande vis-à-vis du gouvernement que les juges des autres niveaux de juridiction pénale. Or, l'indépendance de la magistrature ne concerne pas le bien-être des juges eux-mêmes; il s'agit plutôt, en matière criminelle, d'un principe qui vise à rehausser la confiance du public à l'égard de l'utilisation du pouvoir de l'État de poursuivre les personnes soupçonnées de crime et de punir celles qui sont déclarées coupables. Si le pouvoir judiciaire n'était pas indépendant de l'exécutif, le public n'aurait pas suffisamment confiance dans l'issue des procès criminels pour que les tribunaux puissent fonctionner efficacement. Or, si certaines juridictions sont plus indépendantes que d'autres, le public pourrait avoir l'impression que les procédures qui s'y déroulent sont plus équitables que celles menées par les tribunaux moins indépendants, et que les verdicts qui y sont prononcés sont mieux fondés.

Il existe de nombreux critères pour mesurer l'indépendance dont jouit un tribunal. L'inamovibilité des juges est l'un des plus importants. L'indépendance des tribunaux ne peut en effet être assurée que si les juges ne craignent pas d'être démis de leurs fonctions par un gouvernement qui n'approuverait pas leurs décisions. Les juges qui bénéficient du plus haut degré d'inamovibilité sont les juges des tribunaux appelés «cours supérieures» à l'article 99 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (c'est-à-dire la cour suprême, la haute cour, la cour du banc de la reine ou la cour supérieure de la province). Ces juges occupent leur charge à titre inamovible jusqu'à l'âge de soixante-quinze ans et ne peuvent être démis de leurs fonctions que par le gouverneur général sur adresse des deux chambres du Parlement. Les juges des cours de comté jouissent désormais de la même forme d'inamovibilité, sauf que la protection dont ils bénéficient a moins de force du fait qu'elle est prévue par un texte de loi[52] et non par une disposition enchâssée dans la Constitution. La Cour suprême du Canada a laissé entendre, dans l'arrêt *R.* c. *Valente*[53] qu'il était souhaitable de déclarer «inamovible» la charge des juges, de façon à incorporer au droit canadien l'abondante jurisprudence de common law qui accorde aux juges un degré de protection maximum[54].

51. *Op. cit.*, note 25, p. 259. On a recommandé dans le rapport de l'enquête d'utiliser l'expression «Votre Honneur» lorsque l'on s'adresse aux membres des tribunaux d'appel et de la Cour supérieure de l'Ontario. *Ibid.*

52. *Loi sur les juges*, précitée, note 43, modifiée par S.C. 1987, ch. 21, art. 5.

53. [1985] 2 R.C.S. 673.

54. Voir W.R. LEDERMAN, «The Independence of the Judiciary» (1956), *R. du B. can.* 769, 1139.

Certaines provinces n'accordent pas aux juges qu'elles nomment une protection aussi grande que celle dont bénéficient les juges nommés par le fédéral[55]. En Ontario, par exemple, les juges de la Cour provinciale peuvent être démis de leurs fonctions pour des motifs déterminés, dont l'un est extrêmement vague — «parce que sa conduite est incompatible avec son poste[56]». D'autres provinces ont des dispositions aussi larges. Au Québec, un juge peut être destitué pour avoir «commis un acte dérogatoire à l'honneur, à la dignité ou à l'intégrité de la magistrature[57]». En Nouvelle-Écosse, peut être démis de ses fonctions par le gouverneur en conseil le juge qui [TRADUCTION] «agit d'une manière incompatible avec l'intérêt public ou la bonne administration de la justice dans la province[58]». Les dispositions du *Provincial Court Act* de Terre-Neuve, qui investissent le ministre de la Justice du pouvoir de démettre de ses fonctions le juge en chef de la Cour provinciale[59], et qui ne confèrent aux juges qu'une nomination «à titre amovible» pendant la première année[60], ont été déclarées incompatibles avec la garantie prévue à l'alinéa 11*d*) de la Charte, aux termes de laquelle tout inculpé doit être jugé par un tribunal indépendant et impartial[61].

Un autre facteur qui exerce une influence sur le degré d'indépendance des juges est la manière dont sont déterminés leurs traitements, avantages sociaux et pensions. Pour assurer l'indépendance des juges, il est nécessaire que ceux-ci jouissent d'une certaine sécurité financière, qui ne devrait pas pouvoir être menacée par le gouvernement. Les règles applicables aux juges nommés par le gouvernement fédéral sont claires à cet égard; elles sont énoncées à l'article 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[62] :

> **100.** Les traitements, allocations et pensions des juges des cours supérieures, de district et de comté (sauf les cours de vérification en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick) et des cours de l'Amirauté, lorsque ces juges reçoivent actuellement un traitement, seront fixés et assurés par le Parlement du Canada.

Le paragraphe 33(1) de la *Loi sur les juges*[63] prévoit que ces sommes seront payées sur le Fonds du revenu consolidé.

Dans l'arrêt *Valente*, le juge Le Dain a fait état de deux objections que l'on formule couramment à l'égard de la façon dont la rémunération peut être déterminée et

---

55. Dans certaines provinces, le conseil de la magistrature peut intervenir pour imposer à un juge des mesures disciplinaires ou le révoquer de ses fonctions. Voir P. MCCORMICK, «Judicial Councils for Provincial Judges in Canada» (1986), 6 *Recueil annuel de Windsor d'accès à la justice* 160, pp. 170-176.

56. *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée, note 4, art. 56.

57. *Loi sur les tribunaux judiciaires*, précitée, note 4, al. 263c).

58. *Judges of the Provincial Court Act*, précité, note 44, par. 6(4).

59. Précité, note 49, art. 21.

60. *Id.*, art. 19.

61. *Re Fleming and The Queen* (1985), 24 C.C.C. (3d) 264 (C.S. T.-N.).

62. R.-U., 30 & 31 Vict., ch. 3; reproduite dans L.R.C. 1985, App. II, no. 5.

63. Précité, note 43.

assurée dans le cas des juges nommés par les provinces, par rapport à cet égard : (1) la rémunération ne peut être déterminée par le corps législatif, et (2) elle ne peut grever le Fonds du revenu consolidé[64]. À l'appui de la première objection on soutient que le pouvoir législatif serait moins enclin que le pouvoir exécutif à menacer la sécurité financière des juges. Lorsque la législature détermine collectivement et publiquement la rémunération, il y a moins de risques que le public soupçonne le pouvoir judiciaire, à l'occasion de litiges, de favoriser la position du gouvernement afin de s'attirer les faveurs de ceux qui tiennent les cordons de la bourse. La deuxième objection porte sur la sûreté des ressources dont dépend la rémunération de la magistrature. Si les traitements sont prélevés sur le Fonds du revenu consolidé, il n'y a alors aucun risque que le pouvoir exécutif affecte les ressources publiques d'une manière qui porte atteinte à la sécurité financière des juges. De même, cela [TRADUCTION] «prévient les discussions oiseuses sur la conduite des juges au Parlement lors des débats sur les finances[65]».

Dans l'arrêt *Valente*, le juge Le Dain a conclu que la procédure ontarienne de détermination des traitements des juges de la Cour provinciale par voie de règlements ne portait pas atteinte à l'indépendance des juges au point de les rendre inaptes à instruire les affaires criminelles. Néanmoins, il a reconnu qu'il était préférable que la rémunération soit fixée par le corps législatif et payable sur le Fonds du revenu consolidé[66].

En conséquence, les diverses façons dont est protégée l'indépendance des juges peuvent également contribuer à créer dans le public l'impression que la justice dispensée par la cour provinciale est d'une qualité inférieure à celle qui émane des autres paliers de juridiction pénale. Le tribunal perçu comme étant moins indépendant que les autres ne saurait prétendre au même respect et à la même confiance de la part du public, et risque même, comme l'a souligné le comité Ouimet, de placer les juges qui en font partie dans une situation où ils prêteront le flanc aux critiques leur reprochant d'être sensibles aux pressions exercées par les parties gouvernementales aux litiges qui leur sont soumis[67].

Les limites imposées à la compétence de la cour provinciale sont également susceptibles de renforcer l'impression d'infériorité que dégage celle-ci par rapport aux autres juridictions pénales. Les juges de la cour provinciale ne peuvent connaître des affaires de meurtre, ni présider les procès devant jury. D'autre part, nous l'avons vu, il existe une catégorie d'infractions à l'égard desquelles le prévenu peut choisir d'être jugé par un juge et un jury, par un juge seul ou par un juge de la cour provinciale sans jury[68]. Le libellé du *Code criminel* établit ainsi une distinction entre les termes «juge» et «juge de la cour provinciale». Avant 1985, la distinction entre les «juges» et les

64. Précité, note 53, p. 705.

65. LEDERMAN, *loc. cit.*, note 54, p. 792.

66. Précité, note 53, p. 706.

67. *Op. cit.*, note 40, pp. 178-179.

68. Voir l'article 536 du *Code criminel*.

«magistrats» était encore plus nette[69]. Toutefois, le langage utilisé dans le Code continue d'alimenter, à tout le moins à l'extérieur du Québec[70], la perception selon laquelle le juge de la cour provinciale n'est pas un «juge» au même titre que ceux des autres juridictions. En effet, les juges des autres tribunaux instruisent les affaires les plus graves, président les procès devant jury et sont des «juges» pour l'application du *Code criminel*. Même s'il est exact que certaines infractions ne peuvent être jugées que par la cour provinciale (voir l'annexe D), il s'agit en fait d'infractions criminelles relativement peu sérieuses. La cour provinciale est aussi saisie de toutes les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, qui sont par définition relativement mineures (voir l'annexe E).

Enfin, le pouvoir de contrôle qu'exercent certaines autres juridictions sur les décisions de la cour provinciale donne l'impression que ces autres tribunaux ont une sagesse plus grande et un jugement plus sûr. Les appels en matière d'infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité ressortissent à la cour de comté dans les ressorts où elle exerce sa compétence et à la cour supérieure dans les autres[71]. Cette dernière contrôle les décisions de la cour provinciale par le biais des brefs de prérogative. Ainsi, d'autres juridictions pénales, dont la compétence chevauche souvent celle de la cour provinciale, peuvent, de fait, infirmer ou annuler les décisions de celle-ci.

IV. Conclusions

Bien qu'individuellement, les divers facteurs tendant à créer l'impression d'une hiérarchisation qualitative ne soient pas suffisamment graves pour justifier une réforme, ils constituent collectivement une importante source de préoccupation. Il serait évidemment possible de remédier à bon nombre des conséquences néfastes de cette perception par la réforme de différents facteurs qui en sont la cause, sans pour autant réformer la structure des tribunaux. Ainsi, on pourrait augmenter les traitements, améliorer les installations, appliquer des exigences plus sévères quant aux qualités requises, normaliser la façon de s'adresser aux juges, protéger de façon uniforme l'indépendance de la magistrature, éliminer les anomalies qui marquent l'activité juridictionnelle et finalement rationaliser les processus de contrôle et d'appel des décisions. Il reste néanmoins à se demander si toutes ces mesures permettraient une amélioration suffisante de nos systèmes judiciaires en l'absence d'une réforme plus fondamentale au niveau des structures mêmes.

La confusion, la complexité, l'inégalité et l'inefficacité constituent autant de lacunes graves en elles-mêmes. Par ailleurs, s'il y a confluence de ces facteurs, on peut

---

69. L'article 536 a été modifié par S.C 1985, ch. 19, art. 96.

70. Au Québec, les juges de la Cour du Québec sont des «juges» pour l'application de l'article 536. Voir aussi l'alinéa 552*b*) du *Code criminel*.

71. Voir l'article 812 du *Code criminel*.

prévoir l'apparition d'autres effets secondaires néfastes, dont l'érosion éventuelle du respect du public à l'égard des tribunaux en tant qu'institution, ainsi que l'accroissement des coûts de l'administration de la justice. Or, deux aspects peuvent difficilement être mesurés :

> [TRADUCTION]
> Comment mesurer l'ampleur des coûts résultant de la perte du respect de la collectivité à l'égard d'un système de justice que les citoyens ne comprennent pas et dans le cadre duquel la loi n'est pas appliquée assez rapidement pour mettre les contrevenants hors d'état de nuire[72]?

Dans son document de travail intitulé *L'accès du public et des médias au processus pénal*, la Commission a affirmé que la compréhension du processus pénal par le public est essentielle, et ce, afin d'assurer le bon fonctionnement non seulement de l'administration du système de justice pénale mais également celui du processus démocratique lui-même :

> L'administration de la justice pénale est une fonction importante de l'État. Pour obtenir des renseignements sur la manière dont sont exercées ces attributions, les citoyens doivent avoir accès au processus lui-même ou aux renseignements sur celui-ci. Le public ne peut juger du bien-fondé des règles du droit pénal que s'il a accès aux procédures criminelles soit directement, soit par l'intermédiaire de médias jouissant de la liberté d'expression [...] L'opinion que nous nous faisons de la qualité des lois ainsi que de l'accomplissement des fonctions de ceux qui les font, les interprètent et les mettent en application, dépend de l'information que nous recevons. Le processus démocratique repose sur notre faculté de nous faire une opinion[73].

Vu l'inutile complexité de notre système judiciaire, il est d'autant plus difficile pour le public de bien comprendre les lois et la procédure pénales. Dans ces conditions, il est peu probable que le public soit en mesure de former, à l'égard de la justice pénale, les opinions averties qui sont à la fois essentielles à l'amélioration du système et fondamentales aux fins du processus démocratique lui-même. Le respect que voue le public au système de justice risque d'en souffrir lui aussi.

À l'évidence, un système judiciaire complexe et inefficace grève les ressources tant humaines que financières. Cependant, tout comme il est généralement impossible d'obtenir des statistiques sur la répartition des dossiers entre les différents niveaux de juridiction, nous avons éprouvé de la difficulté à trouver des statistiques budgétaires concernant les structures judiciaires actuelles[74]. Mais même si de telles données étaient disponibles, il serait sans doute extrêmement difficile de mesurer les bénéfices économiques éventuels d'une réforme de la structure judiciaire. Il ne fait aucun doute qu'un système judiciaire plus simple, plus cohérent et plus efficace aurait des avantages

---

72. Rapport Vanek, *op. cit.*, note 29, p. 67.

73. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *L'accès du public et des médias au processus pénal*, Document de travail n° 56, Ottawa, CRDC, 1987, pp. 5-6.

74. Si nous avons bien compris, toutefois, les données compilées par le Centre canadien de la statistique juridique seront bientôt disponibles.

sur le plan financier tout en permettant également de réduire les coûts qui, sur le plan humain, résultent de la lenteur du système actuel :

> [TRADUCTION]
> Les coûts découlant du gaspillage des ressources judiciaires, administratives et correctionnelles dont il est fait mention plus haut, peuvent, dans une certaine mesure, être mesurés. On ne peut toutefois mesurer les effets secondaires — les coûts sur le plan humain des longues et inutiles périodes de détention préalable au procès, ainsi que les inconvénients subis par la justice elle-même dans les cas où des témoins ne peuvent plus être retracés parce que des mois, voire des années, se sont écoulés depuis les faits en cause[75].

75. Rapport Vanek, *op. cit.*, note 29, p. 67.

CHAPITRE TROIS

La réforme de la procédure pénale

Dans notre rapport intitulé *Notre procédure pénale*[76], nous avons énuméré certains principes fondamentaux qui doivent orienter notre système de justice en matière de procédure.

Pour nous, le processus pénal doit être régi par des règles énoncées de façon simple et claire; il doit tendre à la fois à l'équité et à l'efficacité, être empreint de modération et promouvoir la responsabilité tout en protégeant la société; il doit enfin favoriser la participation active des citoyens. Ces attributs fondamentaux constituent l'essence même des principes que nous soutenons.

Les structures judiciaires actuelles font échec à deux principes fondamentaux, en l'occurrence l'efficacité et la clarté. D'autres principes peuvent également souffrir de la complexité excessive de notre système judiciaire pénal. Par exemple, les retards imputables à l'encombrement des rôles d'un tribunal peuvent constituer une source d'iniquité pour le prévenu qui attend son procès. De même, il peut s'avérer difficile d'encourager les citoyens à participer au fonctionnement du système de justice pénale si celui-ci est démesurément complexe et confus. Toutefois, il s'agit là de conséquences secondaires par rapport à l'effet direct qu'ont les structures judiciaires actuelles sur les principes d'efficacité et de clarté.

Dans le cadre de ses efforts en vue d'une réforme exhaustive des règles de la procédure pénale, la Commission a formulé, dans son rapport intitulé *Notre procédure pénale*, de nombreuses recommandations afin d'améliorer l'efficacité et la clarté du droit actuel :

> L'efficacité est liée à un autre principe, celui de la clarté. Lorsque les personnes chargées de l'administration de la justice comprennent bien la nature et l'étendue des pouvoirs dont elles sont investies, les risques d'erreur dans l'exercice de ces pouvoirs sont normalement réduits, ce qui tend à avoir des effets bénéfiques sur le plan de l'efficacité du système[77].

En conséquence, si nous pouvions éliminer la confusion qui règne dans notre système juridique, l'efficacité pourrait, à son tour, s'en trouver améliorée. On trouvera

---

76. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Notre procédure pénale*, Rapport n° 32, Ottawa, CRDC, 1988.

77. *Id.*, p. 27.

ci-après une brève description des propositions de réforme qu'a formulées la Commission en vue de corriger deux des principales lacunes mentionnées au chapitre précédent, à savoir la lenteur et la confusion.

I. La réduction des retards

Afin de réduire les retards dans les affaires criminelles, nous proposerons, dans un document de travail à paraître portant sur la tenue du procès dans un délai raisonnable, l'adjonction au *Code criminel* de dispositions expresses à cet effet, et prévoyant notamment des délais à l'intérieur desquels les procédures doivent être intentées après l'inculpation. Dans le cas des crimes punissables d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou moins, le délai serait de six mois, alors que dans celui des crimes punissables d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans, le délai serait d'un an.

Nous suggérerons également, dans ce document de travail, que l'on simplifie les dispositions du *Code criminel* concernant les choix et leur modification relativement au mode de procès et à l'enquête préliminaire, afin de réduire les retards imputables à ces multiples choix. Comme nous l'avons souligné au deuxième chapitre, les retards sont souvent dus aux transferts de dossiers entre les tribunaux lorsque le prévenu modifie le choix qu'il a fait quant au mode de procès. Nous avons proposé que le prévenu ne soit pas admis à revenir sur les choix qu'il a faits en connaissance de cause. Bref, une fois que le prévenu a eu l'occasion de consulter un avocat et d'apprécier les conséquences éventuelles d'un mode de procès donné, il ne devrait pas être nécessaire de permettre le renvoi du dossier à un autre tribunal par la suite.

Comme moyen supplémentaire de réduire la période entre l'inculpation et le procès, nous avons suggéré la tenue de conférences préparatoires entre les avocats des parties, afin de régler avant le procès certains points mineurs mais qui gaspillent le temps d'audience. Certaines questions comme la nature et la durée probable des requêtes préalables au procès, les ententes sur les faits en cause, ainsi que les questions de nature administrative telles l'identité des avocats au dossier, peuvent être réglées de façon plus expéditive à l'occasion d'une réunion avec un juge.

La communication de la preuve est une autre mesure importante qu'a proposée la Commission en vue de réduire les délais préalables à la tenue du procès. Dans notre rapport n° 22, *La communication de la preuve par la poursuite*[78], nous avons proposé que la communication de la preuve devienne obligatoire avant le début de l'instruction pénale. Les obligations précises de la poursuite devraient être énoncées dans un texte législatif, afin que le prévenu soit pleinement informé de la preuve dont dispose la poursuite. L'insuffisance de la communication de la preuve peut empêcher le prévenu d'exercer son choix ou de plaider en connaissance de cause. Il en résultera des délais supplémentaires si le prévenu doit effectuer un nouveau choix ou changer son plaidoyer.

78. Commission de réforme du droit du Canada, *La communication de la preuve par la poursuite*, Rapport n° 22, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

En revanche, la communication complète de la preuve peut permettre de réduire la durée de l'enquête préliminaire, voire de l'éliminer complètement, puisque le prévenu aura moins besoin de cette procédure pour connaître les charges qui pèsent contre lui.

Pourtant, bien que ces moyens de réduire les délais soient nécessaires, nous devons en plus nous demander s'ils sont suffisants en l'absence d'une réforme des structures judiciaires. Nous examinerons cette question plus loin dans le présent chapitre.

II. La simplification des procédures

La Commission a proposé de nombreux moyens en vue de simplifier les procédures pénales, qu'il s'agisse des pouvoirs en matière d'arrestation, des dispositions législatives sur le cautionnement, ou encore des procédures préalables au procès et concernant la tenue du procès lui-même. La simplification du droit procédural présente des avantages intrinsèques. Elle aurait pour effet de clarifier le partage des pouvoirs et obligations en droit pénal, et d'assurer ainsi un déroulement plus efficace des poursuites pénales.

Dans le contexte du présent document, cependant, nous nous intéressons davantage aux voies de réforme qui permettraient de réduire la confusion qui afflige l'actuel système judiciaire sur le plan de la compétence. À cet égard, les recommandations que nous avons formulées dans le document de travail n° 54, *La classification des infractions*[79], ne manquent pas d'à-propos. Nous y proposons que les crimes soient répartis en deux catégories — les crimes punissables d'une peine de plus de deux ans d'emprisonnement et les crimes punissables d'une peine de deux ans d'emprisonnement ou moins.

Il s'agirait là d'un changement important par rapport au droit actuel. En effet, on compte présentement deux grandes catégories d'infractions — les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et les actes criminels. Certaines infractions sont dites «à option de procédure», en ce qu'elles peuvent faire l'objet de poursuites soit par voie de procédure sommaire, soit par voie de mise en accusation. Les actes criminels font l'objet d'une subdivision supplémentaire en fonction de la juridiction qui a compétence pour en connaître (voir les annexes A, B et C).

La Commission a pour sa part conclu que seulement deux catégories de crimes devaient être retenues aux fins des divers mécanismes procéduraux qui entrent en jeu dans le cadre des poursuites pénales. Les formes les plus répréhensibles de comportements prohibés feraient partie de la catégorie des crimes les plus graves. Le prévenu accusé d'un crime de cette catégorie aurait droit à l'ensemble des mesures de protection prévues par le droit procédural, y compris le droit à un procès devant jury. Le prévenu inculpé d'un crime moins grave aurait pour sa part droit à la majeure partie

79. Commission de réforme du droit du Canada, *La classification des infractions*, Document de travail n° 54, Ottawa, CRDC, 1986.

de ces mécanismes de protection mais non à l'entière panoplie des garanties applicables aux crimes les plus graves (il n'aurait par exemple pas droit à un procès devant jury).

Le fait de simplifier la classification des infractions n'a pas de conséquence directe sur la confusion découlant des règles juridictionnelles complexes du Code actuel. Cette mesure ouvre toutefois la porte à une réforme sur le plan juridictionnel, puisqu'elle permet de poser la question suivante : à supposer l'existence de seulement deux catégories de crimes qui commanderaient des règles de procédure différentes, combien devrait-il y avoir de juridictions criminelles pour connaître de ces crimes et combien de modes de procès devrait-on prévoir? Nous avons proposé que les crimes les plus graves donnent droit à un procès devant jury. Quelles autres distinctions devraient être faites? Devrait-il y avoir des juges différents pour chaque catégorie? Ces questions mettent en évidence la nécessité d'aborder la réforme de la structure judiciaire d'une manière qui soit en rapport avec les propositions de réforme que nous avons formulées dans d'autres domaines. Cet aspect sera examiné dans la prochaine section.

III. La nécessité de réformer les structures judiciaires

Il va de soi qu'en élaguant la procédure et en réduisant les retards, on pourrait corriger, dans une certaine mesure, les lacunes du système actuel. Cela posé, il faut maintenant nous demander si ces mesures auraient pour effet d'améliorer le droit actuel au point de rendre inutile la réforme des structures judiciaires. De plus, il nous faut chercher les meilleurs moyens de faire face aux autres lacunes observables que présente la situation actuelle, c'est-à-dire les problèmes créés par l'apparence d'une hiérarchie qualitative au sein de la juridiction criminelle.

Il ne faudrait pas sous-estimer la gravité du problème des retards dans le système actuel. Ainsi, le juge Langdon de la Cour provinciale de l'Ontario a fait le commentaire suivant, au moment de rejeter les accusations portées contre un jeune contrevenant :

> [TRADUCTION]
> Conçu pour le XV[e] siècle, notre système judiciaire est devenu archaïque avec ses trois niveaux de juridiction. Mais s'il fonctionne péniblement au XX[e] siècle, le Parlement n'a pourtant pas jugé utile de procéder à sa réforme[80].

De même, le juge Howland, juge en chef de l'Ontario, a déclaré qu'en 1987, pour la région de Brampton, où les retards constituent un problème chronique, on avait compté 16 cas où des juges avaient été contraints de libérer des inculpés en raison des délais excessifs qui s'écoulent avant le procès[81]. Il a fait savoir récemment que pour 1988, ce chiffre était passé à 56, sur un total de 282 suspensions de procédures dans la province

---

80. *R.* c. *Tony M.*, inédit. Commentaire cité dans J. Middlemiss, «Ont. judge blames government for 'systemic' court delays», *Ontario Lawyers Weekly*, 7 août 1987, p. 12.

81. «Case backlog lets accused go free: judge», *Ottawa Citizen*, 8 janvier 1988, p. A-1.

de l'Ontario[82]. De fait, les requêtes fondées sur l'alinéa 11*b*) de la Charte, qui prévoit le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, sont très fréquentes : de 1982 à 1985, on en dénombre 259 dans la jurisprudence publiée. Et dans 27 % des cas, les requérants ont eu gain de cause[83]. C'est donc de façon assez régulière que les procès sont retardés de façon suffisamment importante pour amener les tribunaux à conclure qu'il y a eu manquement au texte constitutionnel, et à mettre fin aux procédures ou à ordonner quelque autre redressement.

Le juge en chef Howland a exhorté la province à affecter plus de ressources au système de justice pénale afin d'alléger l'encombrement actuel des rôles. Toutefois, comme le procureur général de l'Ontario l'a souligné, l'accroissement du nombre de juges, de salles d'audience et d'avocats de la poursuite n'est pas la solution à tous les problèmes :

> [TRADUCTION]
> L'an dernier, j'ai remarqué que bon nombre des problèmes les plus fondamentaux qui perturbent le fonctionnement de notre système sont en fait des problèmes d'ordre structurel. Nous avons pris conscience que l'engagement de nouveaux juges et l'augmentation du nombre de salles d'audience ne règleraient pas tous nos problèmes[84].

Bien qu'il soit encore nécessaire d'injecter des ressources supplémentaires dans le système actuel afin de résoudre le problème des retards, l'instauration d'une structure judiciaire plus efficace aurait pour effet de réduire les besoins en personnel et en installations. À notre avis, la lenteur qui afflige notre système de justice pénale constitue un problème si grave qu'il faut s'y attaquer non pas simplement en rationalisant les procédures pénales mais en procédant à un changement structural plus fondamental. L'inefficacité découlant de la multiplicité des niveaux de juridiction ne fera que se perpétuer en l'absence d'une réforme de la structure judiciaire elle-même, et doit donc être abordée de front. La réforme de certains autres aspects de la procédure pénale n'aura que peu ou pas d'effet si le système judiciaire n'est pas en mesure de permettre sa mise à exécution. De plus, la rationalisation de la structure judiciaire favoriserait la mise en œuvre de techniques de gestion des dossiers susceptibles d'accroître encore davantage l'efficacité du système[85].

La confusion qui entoure le partage des compétences juridictionnelles ne peut être corrigée sans une réforme du système judiciaire. La simplification de la classification des infractions aurait beau réduire à deux les catégories de crimes dont les tribunaux peuvent être saisis, la multiplicité des juridictions et le partage de leurs compétences respectives resteraient inexpliqués.

---

82. «Reports on the Administration of Justice in Ontario on the Opening of the Courts for 1988» (1989) 23 *L.S.U.C. Gazette* 4, p. 5.

83. Voir F.L. MORTON et M.J. WITNEY, «Charting the Charter, 1982-1985: A Statistical Analysis» (1987), *Annuaire canadien des droits de la personne* 65, p. 73, tableau 5.

84. *Loc. cit.*, note 81.

85. Voir P.S. MILLAR et C. BAAR, *Judicial Administration in Canada*, Montréal et Kingston, McGill — Queen's University Press, 1981, pp. 235-255, pour un examen de la question de la gestion des rôles.

Encore une fois, il serait possible, à tout le moins en théorie, de corriger bon nombre des facteurs qui tendent à nourrir l'impression d'une hiérarchie qualitative au sein de la juridiction criminelle. On pourrait accorder des traitements égaux aux juges, uniformiser la qualité des installations, normaliser les compétences requises pour accéder à la magistrature ainsi que les façons de s'adresser aux juges, protéger également l'indépendance judiciaire de tous les tribunaux, éliminer les disparités qui marquent le partage des compétences et rationaliser les procédures de contrôle et d'appel. Mais en l'absence d'un changement structurel, ces réformes ne sauraient rendre la procédure plus efficace, de sorte que le problème des retards resterait entier. Au contraire, elles auraient probablement pour effet de créer encore plus de confusion dans le public. Car, si l'on abordait le problème de cette façon, on se trouverait à confondre diverses juridictions, et l'impossibilité de les distinguer deviendrait elle-même une source d'ambiguïté. Enfin, aucune raison de principe ne pourrait justifier l'existence de multiples juridictions exerçant une compétence identique en matière pénale. La multiplicité des niveaux de juridiction n'est justifiable que si ces niveaux présentent des différences utiles sur le plan fonctionnel. Il ne sert en effet à rien d'avoir plusieurs degrés de juridiction si ceux-ci exercent tous les mêmes fonctions.

Pour conclure, la réforme de notre système judiciaire pénal se justifie, à notre avis, par la nécessité de réduire les retards par tous les moyens possibles, par le désir d'éliminer la complexité et la confusion inhérentes au système actuel et par le souci de supprimer les caractéristiques du système qui perpétuent l'apparence d'une hiérarchie qualitative. Il existe plusieurs modèles différents qui pourraient être substitués aux structures judiciaires actuelles des provinces. Nous les examinerons au prochain chapitre, ainsi que les avantages de chacun.

CHAPITRE QUATRE

Les solutions en vue de la réforme

Bien qu'il soit nécessaire de modifier nos structures judiciaires, il sera extrêmement difficile de mener à bien ce genre de réforme. Les propos suivants sont tirés d'un document d'étude préparé pour la Commission :

> [TRADUCTION]
> [S]i l'on donnait toute latitude à quelqu'un pour concevoir un système de justice pénale, il en résulterait presque assurément un système judiciaire unique — peut-être même un système judiciaire fédéral. Toutefois, il existe des contraintes et notre lalitude est limitée. Notre système est non seulement formé de plusieurs juridictions criminelles, mais de plus il existe depuis très longtemps. Il s'ensuit qu'il faut tenir compte des ressources matérielles et humaines du système actuel, ainsi que de l'opinion et des attentes, justifiées ou non, des acteurs du présent système. De plus, il faut examiner attentivement le fondement constitutionnel du système actuel et de toute proposition de changement[86].

En conséquence, les propositions de réforme de nos structures judiciaires doivent être réalistes et tenir compte de l'ampleur des conséquences qu'une modification de ces structures aurait sur l'ensemble du système de justice pénale.

Les observations formulées dans les pages qui ont précédé le présent chapitre portent en majeure partie sur les lacunes d'un système de juridiction criminelle à «niveaux multiples». Nous avons donc implicitement laissé entendre que la réforme devait viser à réduire le nombre des degrés de juridiction. Comme sept provinces et deux territoires possèdent déjà un système à deux paliers, toute réduction dans ces ressorts du nombre de degrés de juridiction tendrait vers l'établissement d'une juridiction pénale unique; nous reviendrons plus loin sur cette solution. Mais même si bon nombre des défauts du système actuel semblent indiquer que la solution réside dans la création d'une cour criminelle unifiée, nous tenons à souligner que nous avons abordé la préparation de la présente étude sans aucun parti pris en faveur de ce modèle. Voici les solutions que nous avons prises en considération.

---

86. D. ROBERTS, *The Structure and Jurisdiction of the Courts and Classification of Offences*, document d'étude non publié préparé à l'intention de la Commission de réforme du droit du Canada, 1973, pp. 38-39.

I. Les compétences parallèles

Nous avons souligné plus tôt qu'il n'existe pas de raison de principe pour justifier le maintien de multiples degrés de juridiction exerçant une compétence pénale identique. Une telle solution n'aurait pour effet que de perpétuer les retards et la confusion qui caractérisent le système actuel. Il n'y a que peu ou pas d'avantages à maintenir deux ou trois tribunaux exécutant exactement les mêmes fonctions sous des noms différents.

Toutefois, la création d'une structure judiciaire unique qui intégrerait l'administration et le personnel des tribunaux actuels constituerait peut-être une solution plus réaliste. Les juges de ces tribunaux instruiraient les affaires dont serait saisi le nouveau tribunal. Les structures existantes ne subiraient aucune modification étant donné que le nouveau tribunal serait superposé au cadre actuel. Cette approche aurait pour avantage de mettre en place une administration unique et d'assurer à ce nouveau tribunal une compétence absolue en matière pénale. Elle permettrait de réduire les retards et d'éliminer la confusion qui entoure le partage des compétences, tout en évitant dans une large mesure, les bouleversements qui ne manqueraient pas de survenir en cas de modification des structures actuelles.

Dans le cadre d'une telle réforme, les tribunaux actuels continueraient de fonctionner parallèlement, tout comme ils le font maintenant à l'égard d'un grand nombre d'infractions criminelles. Il ne serait alors plus possible de transférer des dossiers d'une cour à l'autre étant donné qu'un unique tribunal «cadre» aurait entière compétence à l'égard de toutes les affaires criminelles et en assurerait la gestion.

Il existe un précédent en ce qui concerne ce type de réforme structurelle. La *Crown Court* du Royaume-Uni[87], qui a été créée en 1972, s'est vu confier pleine compétence à l'égard de tous les actes criminels. Les *Assises* et les *Cours des sessions trimestrielles de la paix* ont par conséquent été abolies. Les procès criminels se déroulant devant le nouveau tribunal sont présidés par les juges de la *Haute Cour* ou de la *Cour d'appel*, les *juges de circuit* et ce que l'on appelle les *recorders*, qui sont en fait des avocats et procureurs qui agissent à temps partiel en qualité de juges de la Cour de la Couronne. Toutefois, ces divers juges n'ont pas tous les mêmes pouvoirs de juridiction. Le lord juge en chef a, aux termes de la loi, le pouvoir de répartir la compétence entre les trois catégories de juge[88]. Au Royaume-Uni, on compte en fait quatre catégories de crimes : premièrement, les infractions graves telles que le meurtre, la trahison et le génocide, qui ne peuvent être jugées que par un juge de la Haute Cour; deuxièmement, le *manslaughter*, l'infanticide, l'avortement, le viol, les rapports sexuels avec une jeune fille de moins de treize ans, l'inceste et la sédition, infractions qui sont jugées par un juge de la Haute Cour, sauf si celui-ci autorise un autre juge à le faire; troisièmement, les autres actes criminels, qui peuvent être jugés par un juge de

87. *Courts Act 1971* (R.-U.), 1971, ch. 23.

88. *Id.*, par. 4(5).

la Haute Cour, un juge de la Cour de circuit ou un *recorder*; quatrièmement, les autres crimes mineurs et les infractions à option de procédure, qui peuvent être instruits par tout juge de la Cour de la Couronne.

Ce type de structure pourrait s'avérer viable au Canada. Elle permettrait d'unifier l'administration des tribunaux et d'en resserrer la gestion. Il s'ensuivrait sans aucun doute une réduction des retards. Il est possible qu'aucun obstacle de nature constitutionnelle ne vienne entraver la création d'un tel tribunal cadre étant donné que celle-ci ne modifierait pas vraiment le partage des compétences actuellement prévu au *Code criminel*. Une telle réforme exigerait la collaboration du fédéral et des provinces, ainsi que l'adoption de lois complémentaires, mais il ne serait peut-être pas nécessaire de procéder à la modification de la Constitution. Toutefois, nous tenons à souligner qu'aucune province n'a, à ce jour, entrepris une telle unification administrative.

Quoi qu'il en soit, nous ne croyons pas qu'un modèle judiciaire reposant uniquement sur l'intégration de la gestion de divers tribunaux exerçant des compétences parallèles constitue la meilleure solution, et ce, pour trois raisons. Premièrement, la hiérarchie apparente de la juridiction pénale serait maintenue, de même que les distinctions existant entre les juges nommés par les provinces et ceux nommés par le fédéral. Deuxièmement, la confusion entourant le partage des compétences entre les tribunaux ne disparaîtrait que pour être remplacée par une autre forme de confusion, légèrement différente, concernant la catégorie de juges qui auraient compétence pour connaître d'un crime donné. Troisièmement cette approche n'aurait pour effet, dans l'ensemble, que de masquer ou de déguiser les problèmes du système actuel. Elle ne s'attaquerait pas directement aux problèmes découlant de la multiplicité des degrés de juridiction pénale. Par conséquent, même si un système unifié de tribunaux exerçant des compétences parallèles peut constituer une amélioration par rapport à la situation actuelle, il ne s'agirait pas là, toutefois, d'une solution suffisante pour régler les problèmes plus graves que présentent les structures judiciaires actuelles.

II. Le modèle québécois

Au Canada, actuellement, on tend à réduire le nombre de degrés de juridiction pénale. La plupart des provinces ont adopté un système à deux niveaux, qui constitue une solution plus simple et plus logique que la structure à trois niveaux. La fusion des cours de comté et des cours supérieures n'a pas nécessité la modification de la Constitution, ni causé de bouleversements notables dans l'administration de la justice.

Le système à deux niveaux en place dans la plupart des provinces et territoires n'est toutefois pas à l'abri des critiques. Il n'a pas éliminé les problèmes découlant de l'image hiérarchique que dégage le système. De fait, dans la plupart des systèmes à deux niveaux, la cour provinciale possède les mêmes attributs et la même compétence que la cour provinciale des systèmes à trois niveaux. En conséquence, il est possible qu'une structure à deux niveaux ne fasse que remplacer une hiérarchie à trois degrés

par une hiérarchie à deux. Le même argument peut être formulé à l'égard de la confusion résultant du partage des compétences. Peut-être est-il plus facile de déterminer quel tribunal est compétent à l'égard d'une affaire criminelle dans un système à deux degrés que dans un système à trois degrés, mais il n'en reste pas moins que la confusion n'est pas entièrement éliminée.

Il existe une variante du système à deux niveaux qui, à notre avis, rendrait celui-ci encore plus avantageux. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la province de Québec possède une structure judiciaire à deux niveaux, mais qui accorde une compétence étendue à la Cour du Québec. Ce tribunal a compétence pour connaître de toutes les infractions prévues au Code et à l'égard desquelles le prévenu peut choisir d'être jugé par un juge sans jury. Cette caractéristique offre plusieurs avantages. Premièrement, elle permet de relever le statut des juges de la Cour du Québec. Elle élimine en fait la distinction entre les termes «juge de la cour provinciale» et «juge», à tout le moins en ce qui a trait aux procès sans jury. Deuxièmement, elle réduit la confusion en créant une distinction claire sur le plan fonctionnel entre les deux paliers de juridiction. La Cour du Québec instruit tous les procès sans jury, alors que la Cour supérieure entend tous les procès devant jury. Troisièmement, cette structure élimine certaines sources de retards. En effet, on peut généralement éviter les délais déraisonnables entre le moment de la première comparution devant la Cour du Québec et la date du procès, dans les cas où le prévenu a choisi d'être jugé par un juge seul. De même, il est plus facile de fixer la date du procès après l'enquête préliminaire. Les avocats et les témoins peuvent régler leur emploi du temps plus aisément puisque tous les procès se déroulent devant une seule et même cour à l'exception des procès devant jury. Le prévenu qui a choisi d'être jugé par un juge et un jury peut revenir sur son choix à l'étape de l'enquête préliminaire puisque le juge qui préside celle-ci a aussi la compétence d'un juge seul aux fins du procès. Dans le cadre du système québécois, le même juge peut présider à la fois l'enquête préliminaire et le procès. Bien que cette situation ne manque pas de soulever quelque inquiétude quant à l'impartialité du juge du procès, cette façon de faire ne semble pas avoir causé beaucoup de problèmes. Même s'il est possible qu'un juge prenne connaissance, à l'enquête préliminaire, d'éléments de preuve qui ne seront pas présentés ou seront jugés irrecevables au procès, les juges semblent généralement en mesure de ne pas en tenir compte et de trancher les litiges avec objectivité tout comme ils le font au procès lorsqu'une preuve faisant l'objet d'un voir-dire est déclarée irrecevable.

Enfin, aucun obstacle de nature constitutionnelle ne semble se dresser devant un tel arrangement, même s'il emporte le transfert à un tribunal formé de juges nommés par la province une compétence normalement réservée aux juges fédéraux. À première vue, cette situation semble faire problème en ce qui a trait au pouvoir du gouvernement fédéral de nommer, en application de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, les juges des tribunaux qui exercent la compétence des cours supérieures en common law[89]. Toutefois, le fait que la Cour provinciale et la Cour des sessions de la paix du Québec (remplacées par la Cour du Québec) exercent cette compétence depuis

89. On trouvera une analyse plus poussée de l'article 96 dans la prochaine section.

longtemps sans que cela ait donné lieu à des contestations est un indice qu'une telle mesure ne contrevient pas à l'article 96.

La province de Québec a récemment procédé à l'unification des tribunaux relevant de sa compétence, c'est-à-dire la Cour provinciale, la Cour des sessions de la paix et le Tribunal de la jeunesse. En vertu de la *Loi modifiant la Loi sur les tribunaux judiciaires et d'autres dispositions législatives en vue d'instituer la Cour unifiée*[90], ces tribunaux ont fusionné pour former une cour unifiée qui a pleine compétence à l'égard des matières ressortissant auparavant à chacun de ces trois tribunaux. Par conséquent, le modèle québécois de juridiction criminelle n'est pas incompatible avec les initiatives visant à rationaliser les tribunaux provinciaux et à les rendre plus efficaces.

Le modèle québécois ne fait pas non plus obstacle à la reclassification des infractions que nous avons proposée dans le document de travail n° 54. Nous avons en effet suggéré de ne garder que deux catégories de crimes. Sur le plan de la procédure, la distinction entre elles entrerait en jeu notamment en ce qui a trait au droit à un procès devant jury. Les crimes punissables d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou moins ne donneraient pas ouverture à un procès devant jury, alors que le prévenu inculpé d'un crime punissable d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans pourrait choisir ce mode de procès. Pour en revenir à la question que nous posions plus tôt, s'il ne devait y avoir que deux catégories de crimes, combien devrait-il y avoir de degrés de juridiction pour en connaître? Selon la structure québécoise la réponse serait alors deux — un tribunal instruirait les procès devant jury et l'autre les procès sans jury.

Le moment semble propice à une réforme de ce genre. On a recommandé, dans le *Rapport de l'enquête sur le fonctionnement des tribunaux de l'Ontario*, de procéder à la réforme de la juridiction criminelle de l'Ontario selon le modèle québécois :

> Cette enquête recommande que la compétence criminelle de la Cour provinciale de l'Ontario soit étendue pour correspondre à la Cour provinciale du Québec [devenue la Cour du Québec], de sorte que la majorité des procès sans jury puissent être instruits à la Cour provinciale[91].

Le rapport donne deux raisons à l'appui de cette recommandation. Pour commencer, la possibilité de choisir un procès devant un juge seul, par opposition à un procès devant un juge de la cour provinciale, serait un vestige de l'époque où la magistrature provinciale n'avait pas de formation juridique. De plus, ce mécanisme visait à offrir au prévenu inculpé d'un acte criminel la possibilité d'être jugé d'une manière expéditive. Dans les faits, toutefois, cette option est devenue une mesure dilatoire qui permet au prévenu de gagner du temps en revenant successivement sur ses choix antérieurs; elle a donc perdu une bonne partie de son utilité.

Le système québécois constitue donc un modèle qu'il serait avantageux de suivre pour la réforme des structures judiciaires en place dans les autres provinces et

---

90. Voir *supra*, note 11.

91. *Op. cit.*, note 1, p. 96.

territoires. Il n'est toutefois pas sans lacune. Comme il ne s'agit pas d'un système entièrement unifié, il subsiste encore des retards imputables au transfert des dossiers d'un tribunal à un autre. Ce système confère également une certaine légitimité à l'image d'une hiérarchie judiciaire, en ce qu'il prive la cour provinciale du pouvoir d'instruire les procès devant jury. Certes, il constitue une amélioration par rapport aux systèmes à deux et à trois niveaux dans la mesure où il confère une compétence plus grande à la cour provinciale et du même coup, en rehausse le statut. Il n'en reste pas moins qu'il témoigne encore d'un manque de confiance dans l'aptitude des juges de la cour provinciale à juger les crimes les plus graves comme le meurtre.

III. La cour unifiée

Compte tenu des problèmes que posent les modèles mentionnés précédemment, la solution semble être l'établissement d'une cour unifiée. On a critiqué le modèle formé de tribunaux exerçant une compétence parallèle, en raison du fait qu'il donnerait seulement une apparence d'uniformité, tout en laissant intacts la plupart des problèmes inhérents aux structures actuelles. D'autre part, la seule faiblesse du modèle québécois est qu'il maintient deux degrés de juridiction. Pourquoi alors ne pas créer tout simplement une cour criminelle qui aurait une compétence absolue en matière pénale?

La mise en place d'une cour unifiée offre la possibilité de résoudre tous les problèmes affligeant le système actuel et dont nous avons discuté plus tôt. Les retards seraient réduits au minimum puisqu'il n'y aurait plus de transferts de dossiers entre les différents tribunaux. De plus, le système unifié se prêterait remarquablement bien à la mise en place des principes et techniques modernes de gestion des rôles. Une seule et même cour serait responsable d'un dossier pénal et ce, à partir du moment où l'accusation est déposée jusqu'à la décision finale. Les tractations dilatoires que permettent actuellement les mécanismes d'option ne serait plus possibles, puisque les seuls choix offerts au prévenu seraient de subir une enquête préliminaire et, dans les affaires graves, d'être jugé par un juge et un jury ou par un juge siégeant seul. De toute évidence, il n'y aurait plus de confusion quant à la compétence du tribunal ou au pouvoir des juges présidant les procès qui s'y déroulent. La cour aurait pleine compétence en matière pénale et tous les juges disposeraient des mêmes pouvoirs. Il n'y aurait plus de disparités entre les juges, qui bénéficieraient tous du même statut et de la même indépendance, toucheraient des traitements égaux, travailleraient dans des installations semblables, posséderaient tous les mêmes qualités et exerceraient la même compétence. De plus, les façons de leur adresser la parole seraient uniformisées. Ainsi, le public n'aurait plus de raison de considérer certains tribunaux et leurs juges comme inférieurs aux autres.

Les avantages d'une cour unifiée sont manifestes, mais son établissement est une entreprise très délicate. En effet, deux types d'obstacle se dressent : d'une part, des questions de nature constitutionnelle et, d'autre part, des difficultés d'ordre pratique.

Les tribunaux d'une province sont constitués par le lieutenant-gouverneur en conseil, en application du paragraphe 92(14) de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

> **92.** Dans chaque province, la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :
>
> [...]
>
> 14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;

Bien que les provinces disposent du pouvoir exclusif de constituer les tribunaux provinciaux, ce pouvoir n'emporte pas celui de nommer tous les juges de ces tribunaux. Certaines nominations sont faites par le gouverneur général en application de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867* :

> **96.** Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification dans la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick.

Selon l'interprétation donnée à l'article 96 par les tribunaux, cette disposition prévoit non seulement le pouvoir de nomination dont est investi le gouverneur général, mais elle a également pour effet de réserver aux tribunaux qui y sont nommés une compétence fondamentale[92]. Autrement dit, comme le gouvernement fédéral a le pouvoir de nommer des juges des divers tribunaux énumérés à l'article 96, toute tentative, de la part d'une province, de s'arroger la compétence fondamentale accordée à ces tribunaux constitue en elle-même une violation de l'article 96, puisqu'elle aurait pour effet de priver le fédéral de son pouvoir de nommer les juges qui exerceront des pouvoirs normalement réservés à ces tribunaux. Il semble que le gouvernement fédéral soit également lié par l'article 96. Dans l'affaire *McEvoy*[93], la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick avait conclu à la validité d'un plan mis de l'avant par le Nouveau-Brunswick en vue de la création d'une juridiction criminelle unifiée qui serait formée de juges nommés par les provinces et auxquels le Parlement donnerait compétence en matière pénale. La Cour suprême du Canada a infirmé la décision au motif que l'article 96 interdisait de transférer globalement à la Cour provinciale la compétence en matière criminelle conférée aux tribunaux visés à l'article 96 et ce, même avec l'assentiment et la collaboration du fédéral.

Aux fins qui nous intéressent, la question constitutionnelle qui se pose est la suivante : peut-on créer, sans pour cela enfreindre l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, une cour unifiée ayant compétence à l'égard de toutes les infractions criminelles, y compris celles dont sont normalement saisis les tribunaux formés de

---

92. Voir P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985, pp. 420-424, pour une analyse de la jurisprudence relative à l'application de l'article 96 en ce qui a trait aux juridictions criminelles.

93. *Reference Re Establishment of a Unified Criminal Court of New Brunswick* (1981), 62 C.C.C. (2d) 165 (C.A. N.-B.), infirmé par : *McEvoy* c. *Procureur général du Nouveau-Brunswick et Procureur général du Canada*, [1983] 1 R.C.S. 704, 4 C.C.C. (3d) 289. Dans le cadre d'une contestation visant la compétence de la cour provinciale d'instruire des poursuites non fondées sur le *Code criminel*, la Cour d'appel de l'Ontario a suivi l'arrêt *McEvoy*; voir *R.* c. *Trimarchi* (1987), 63 O.R. (2d) 515.

juges nommés par le gouvernement fédéral? Nous croyons pouvoir répondre par l'affirmative, et que deux moyens permettent de parvenir à ce résultat.

D'une part, la cour criminelle unifiée pourrait être établie par les provinces et les territoires, et serait composée des juges actuels de la cour provinciale. De même, les juges des cours de comté et des cours supérieures actuelles pourraient être nommés à la cour unifiée s'ils exprimaient le désir de juger des affaires criminelles. Le fait d'autoriser les provinces à instituer la cour serait conforme au pouvoir prévu au paragraphe 92(14), relativement à la création, au maintien et à l'organisation de tribunaux provinciaux en matière criminelle. Vient ensuite le problème posé par l'article 96. L'arrêt *McEvoy* fait obstacle à ce que la cour unifiée soit formée exclusivement, ou même de façon prédominante, de juges nommés par les provinces. Toutefois, si ces juges étaient nommés conformément aux dispositions applicables de la *Loi constitutionnelle de 1867*, il n'y aurait alors aucun conflit apparent avec l'article 96.

Aux termes de l'article 96, le gouverneur général nomme les juges de certains tribunaux, y compris les cours supérieures des provinces. Comme la cour unifiée exercerait une partie de la compétence normalement réservée aux cours supérieures (tel le pouvoir d'instruire des procès devant jury) les juges de cette cour devraient être nommés par le gouverneur général. Mais d'autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* entrent aussi en jeu. L'article 97 exige que les juges nommés par le gouverneur général aux tribunaux constitués par les provinces soient choisis parmi les membres des barreaux respectifs de ces provinces. L'article 99 garantit l'inamovibilité des juges, prévoit les modalités de leur révocation et fixe l'âge de la retraite à soixante-quinze ans. L'article 100 prévoit que les traitements des juges nommés par le gouverneur général «seront fixés et assurés par le Parlement du Canada». En conséquence, afin d'éviter les problèmes soulevés dans l'arrêt *McEvoy*, les juges de la cour unifiée pourraient être nommés par le gouvernement fédéral. Si tel était le cas, certaines garanties relatives à l'indépendance de la magistrature prévues par la Constitution s'appliqueraient alors aux personnes ainsi nommées.

D'autre part, le problème que pose l'arrêt *McEvoy* pourrait être évité si la cour unifiée était instituée par le gouvernement fédéral plutôt que par les provinces; l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867* est ainsi rédigé :

> **101.** Le parlement du Canada pourra, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans la présente loi, lorsque l'occasion le requerra, adopter des mesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une cour générale d'appel pour le Canada, et établir des tribunaux additionnels pour la meilleure administration des lois du Canada.

Cette disposition semble habiliter le Parlement fédéral à établir un nouveau tribunal et, peut-on le présumer, à nommer les juges qui y seront affectés[94]. Toutefois, l'article 96 pourrait néanmoins poser un problème : le gouvernement fédéral peut-il constituer un tribunal et lui attribuer une partie de la compétence exercée par les cours supérieures

---

94. Le ministère public fédéral aurait également le pouvoir d'intenter des poursuites devant cette nouvelle cour, suivant les arrêts *Procureur général du Canada* c. *Transports Nationaux du Canada, Ltée et autres*, [1983] 2 R.C.S. 206, 3 D.L.R. (4th) 16, et *R.* c. *Wetmore et Procureur général de l'Ontario et autres*, [1983] 2 R.C.S. 284, 2 D.L.R. (4th) 577.

des provinces? Il est possible que le gouvernement fédéral doive également se conformer aux articles 96 à 100 en ce qui concerne la nomination des juges à un tel tribunal[95]. À notre avis, eu égard au problème que pose l'article 96, la création d'une cour en application de l'article 101 est une solution moins attrayante que le simple fait de nommer des juges à une cour unifiée de création provinciale, conformément aux articles 96 à 100. La création d'une cour criminelle unifiée par les provinces est davantage conforme au partage des pouvoirs prévu par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le paragraphe 92(14) confère clairement aux provinces le pouvoir d'établir des tribunaux en matière criminelle. L'intervention du Parlement fédéral dans ce domaine aurait sans aucun doute pour effet de contrevenir à l'esprit sinon à la lettre du partage des responsabilités en matière de justice pénale entre le fédéral et les provinces. Qui plus est, cette démarche pourrait bien s'avérer vaine dans les faits, si les exigences de l'article 96 devaient de toute façon être respectées. Quoi qu'il en soit, il serait toujours possible, en dernier ressort, de recourir à l'article 101 pour créer une cour unifiée s'il s'avérait impossible pour les provinces de le faire.

Lorsque nous proposons de résoudre le problème soulevé dans l'arrêt *McEvoy* en laissant au fédéral le soin de nommer les juges de la cour unifiée en application de l'article 96, nous ne voulons pas laisser entendre par là que les provinces devraient abdiquer complètement le pouvoir dont elles disposent actuellement pour nommer les juges des juridictions criminelles. Nous recommandons plutôt un pouvoir de nomination partagé entre le fédéral et les provinces, pour peu que les nominations satisfassent, en dernière analyse, aux exigences prévues par les articles 96 à 100 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

D'autre part, la création d'une cour unifiée n'est pas non plus sans poser quelques difficultés d'ordre pratique. Il en résulterait une certaine fragmentation du personnel ainsi que divers problèmes logistiques relatifs à la disponibilité et à l'utilisation des installations des tribunaux. Il pourrait être nécessaire de construire de nouveaux établissements et de modifier certaines installations existantes (par exemple afin d'y aménager l'espace nécessaire pour les jurés). Toutefois, l'existence d'une cour unifiée n'entraînerait pas forcément la centralisation complète des ressources et de l'administration des tribunaux. En fait, un système de justice pénale mieux géré pourrait permettre une plus grande souplesse dans l'affectation des tribunaux dans la collectivité. Par ailleurs, il ne serait pas nécessaire non plus que tous les juges se retrouvent dans un seul palais de justice. Les installations actuelles des divers niveaux de juridiction pénale pourraient continuer d'être utilisées. Une meilleure gestion des affaires pénales pourrait se traduire par une utilisation plus rationnelle de l'espace disponible. Par exemple, lorsqu'un tribunal est aux prises avec un arriéré de dossiers, des juges supplémentaires venant d'autres régions pourraient y être assignés afin d'utiliser des salles d'audience qui autrement resteraient vacantes. Mais même si la création d'une cour unifiée devait entraîner une réorganisation importante des ressources matérielles et humaines, les avantages susceptibles d'en découler sur le plan de l'efficacité pourraient être considérables.

---

95. Voir R. ELLIOT, «Is Section 96 Binding on Parliament?» (1982), 16 *U.B.C.L. Rev.* 313, pp. 344-345, pour une analyse de ce débat.

Les rapports entre les juges de la cour criminelle unifiée et les juges des autres tribunaux posent un autre problème. Si la cour criminelle unifiée était, par exemple, une division de la cour provinciale, il y aurait alors des écarts entre les traitements et avantages accordés aux juges de la cour unifiée par rapport à ceux des juges des divisions de droit civil et de droit de la famille de la cour provinciale, étant donné que les juges de la cour unifiée auraient droit aux avantages afférents aux nominations effectuées en application de l'article 96. Or, de tels écarts au sein d'un même tribunal constitueraient une anomalie. Par ailleurs, si la cour criminelle unifiée constituait un tribunal entièrement distinct ou une division de la cour supérieure, de telles disparités n'existeraient pas puisque les juges de cette nouvelle cour auraient un statut équivalent à celui des autres juges nommés en application de l'article 96. Par contre, ce dernier scénario soulève d'autres difficultés. La cour criminelle unifiée ne pourrait pas être administrée de concert avec les autres tribunaux locaux, telles les divisions de droit civil et de droit de la famille de la cour provinciale. Une telle situation aurait pour effet de réduire ou même d'annihiler les avantages découlant du système actuellement en vigueur dans la plupart des ressorts où les cours de création provinciale relèvent d'une seule et même administration. En particulier, cette mesure serait en contradiction avec la Cour du Québec qui résulte de la fusion de la Cour provinciale, de la Cour des sessions de la paix et du Tribunal de la jeunesse[96]. Il va sans dire que la création d'une cour criminelle unifiée ne devrait pas avoir pour effet de neutraliser les efforts déployés par les provinces en vue d'apporter des améliorations dans leur propre champ de compétence.

Ainsi, le fait que, pour des motifs d'ordre constitutionnel, les juges de la cour criminelle unifiée soient nommés conformément à l'article 96 entraîne certaines difficultés d'ordre pratique liées aux structures judiciaires globales en place actuellement dans les divers ressorts. Étant donné la multiplicité des niveaux de juridiction traitant d'affaires autres que pénales, il est difficile d'imaginer l'intégration d'une cour criminelle unifiée à l'intérieur d'une telle structure. Il y a deux solutions possibles à ce problème. Premièrement, l'unification des cours criminelles pourrait s'avérer infructueuse à moins que *tous* les juges des provinces et des territoires se voient accorder un statut équivalent. Cela peut se faire soit en accordant simplement à tous les juges nommés par les provinces et les territoires un statut identique à celui des juges fédéraux sans modifier la structure des tribunaux, soit en unifiant tous les tribunaux des provinces et des territoires. L'unification complète de ces tribunaux éliminerait tous les écarts entre les juges et permettrait la coordination de l'administration des tribunaux. Au cours des années 1970, la Commission de réforme du droit du Canada a recommandé la création de tribunaux de la famille unifiés afin d'éliminer les anomalies juridictionnelles qui existaient en matière de droit de la famille[97]. Ce que nous proposons maintenant, c'est l'unification des cours criminelles. Si ces recommandations étaient adoptées et que les tribunaux civils soient à leur tour unifiés sur la base du même raisonnement, il y aurait alors intégration de tous les tribunaux dans chaque province ou territoire, et tous les juges de ces tribunaux bénéficieraient alors d'un

96. Voir *supra*, note 11.

97. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Le Tribunal de la famille*, Document de travail n° 1, Ottawa, Information Canada, 1974.

statut, d'une rémunération et d'une indépendance identiques. Bien qu'à strictement parler, il n'appartienne pas à un organisme fédéral de réforme du droit de faire des recommandations en matière civile, sujet relevant de la compétence législative des provinces, force nous est d'admettre qu'une réforme globale des structures judiciaires pourrait améliorer les chances de viabilité d'une cour criminelle unifiée.

La deuxième solution possible au problème de l'intégration de la cour criminelle unifiée au sein des structures judiciaires existantes relève du droit constitutionnel. Comme nous l'avons vu, l'établissement de la cour criminelle unifiée en tant que division de la cour provinciale ne poserait qu'un simple problème logistique. En fait, cela reviendrait à transférer aux divisions criminelles des cours provinciales existantes la compétence des cours de comté et des cours supérieures en matière pénale. Mais bien que cette solution résolve bon nombre des difficultés d'ordre pratique découlant de l'unification, elle soulève, comme nous l'avons mentionné plus tôt, un problème constitutionnel. En effet, pour que la cour unifiée puisse exercer une compétence exclusive en matière criminelle, ses membres doivent avoir été nommés en application de l'article 96. En conséquence, pour donner effet à cette deuxième solution, il faudrait modifier l'article 96 afin d'habiliter les provinces à nommer les juges de la cour unifiée. On pourrait alors s'employer à rehausser le statut, la rémunération et l'indépendance des membres de la cour, les juges des divisions de droit civil et de droit de la famille se voyant accorder un traitement égal. La cour criminelle unifiée deviendrait ainsi, à proprement parler, un tribunal dont les juges sont nommés par les provinces, mais rien n'empêche le fédéral de participer au mécanisme de nomination. Essentiellement, cette solution consisterait à modifier l'article 96 afin de résoudre le problème posé par l'arrêt *McEvoy*. Mais quelle que soit la solution retenue, il va sans dire que la mise en place d'une cour criminelle unifiée exigerait des dépenses considérables ainsi qu'une collaboration étroite entre le fédéral et les provinces.

Si une cour criminelle unifiée devait être instituée, il serait également nécessaire de réformer d'autres aspects de la procédure pénale. Il faudrait modifier certains des pouvoirs prévus par le Code relativement à la délivrance des actes judiciaires. À titre d'exemple, les dispositions habilitant les «cours supérieures de juridiction criminelle» et les juges visés à l'article 552 à autoriser l'écoute électronique devraient être modifiées afin de conférer le même pouvoir aux juges de la cour unifiée. De plus, il faudrait examiner la question du processus de contrôle des décisions des juges de la cour unifiée au moyen des brefs de prérogative. Actuellement, la cour supérieure contrôle les décisions des juges de la cour provinciale et de la cour de comté. Par contre, les décisions de la cour supérieure ne sont pas assujetties à ce type de contrôle judiciaire. Dans notre document de travail à venir sur les recours extraordinaires, nous formulerons des recommandations en vue d'une réforme législative du processus de contrôle judiciaire, tout en tenant compte des conséquences que pourrait avoir à cet égard la création d'une cour unifiée. Enfin, il faudrait aborder la question du mécanisme d'appel approprié aux décisions de la cour unifiée. Dans un document de travail que nous comptons publier sur la procédure d'appel en matière pénale, nous proposerons des modifications au processus d'appel actuel, ainsi que les réformes qui s'imposent au regard des recommandations formulées dans le présent document.

Nous en sommes venus à la conclusion que malgré les frais et les problèmes logistiques que la création d'une cour criminelle unifiée ne manquera pas d'entraîner, il s'agit là de la meilleure solution aux problèmes qui affligent la structure judiciaire actuelle. Cette solution a de plus l'avantage d'être en rapport avec nos propositions de réforme en ce qui concerne la classification des infractions. Nous recommandons que le *Code criminel* ne définisse que les «crimes véritables», c'est-à-dire les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement. Certains mécanismes procéduraux pourraient varier en fonction de la gravité du crime en cause, mais le mode de poursuite serait essentiellement le même à l'égard de tous les crimes. Dans cette optique, l'existence de différentes catégories de juges ou de tribunaux pour instruire les crimes prévus au *Code criminel* ne serait plus justifiée.

Certes, la conversion à un système judiciaire unifié ne manquerait pas d'entraîner des problèmes de transition importants, mais ceux-ci ne semblent pas insurmontables. De fait, ces problèmes seraient neutralisés par les avantages considérables que le système unifié entraînerait sur le plan de l'efficacité et de la clarté, et par l'accroissement du respect du public à l'endroit de l'administration de la justice pénale.

CHAPITRE CINQ

Recommandations et commentaires

I. La Cour criminelle

RECOMMANDATION

1. (1) Chaque province et chaque territoire devraient créer une cour ou une division juridictionnelle unique appelée Cour criminelle.

(2) Le *Code criminel* devrait conférer à la Cour criminelle une compétence exclusive pour connaître de tous les crimes.

Commentaire

La création d'une cour criminelle unifiée constitue évidemment notre principale recommandation. Et cette recommandation suppose que le *Code criminel* confie à cette nouvelle cour une compétence exclusive à l'égard de tous les crimes; c'est ce que prévoit la recommandation 1(2). Le même nom devrait être donné à la cour criminelle unifiée de toutes les provinces et de tous les territoires. Nous suggérons de l'appeler simplement Cour criminelle. Cette appellation indique que tous les crimes ressortissent à ce tribunal et évite la confusion découlant de la diversité des noms donnés aux juridictions criminelles du pays. Évidemment, pour préciser de quelle cour criminelle on parle, le nom de la province ou du territoire visé pourrait être ajouté au nom de la cour — par exemple la Cour criminelle du Manitoba ou la Cour criminelle du Yukon.

Les justifications qui sous-tendent la recommandation 1 sont énoncées de façon détaillée aux chapitres précédents. Il est inutile que nous les reprenions toutes ici, mais en voici néanmoins un résumé.

La création d'une cour unique ayant compétence exclusive en matière criminelle constitue une mesure nécessaire et importante dans le cadre de l'effort global visant à éliminer la lenteur excessive qui paralyse notre système de justice pénale. Nous avons

recommandé l'adoption, à l'égard d'autres aspects de la procédure pénale, de mesures destinées à simplifier et à rationaliser le processus des poursuites pénales. Toutefois, de telles mesures ne pourront être mises en place fructueusement dans un système judiciaire trop complexe. Nous estimons également qu'il est important de simplifier la structure judiciaire de façon que le public, ainsi que les divers participants au processus tels les prévenus, les témoins, les jurés et même les avocats, aient une meilleure compréhension de notre système de justice pénale, y compris la compétence des tribunaux criminels. Enfin, étant donné l'unification de la juridiction pénale, aucun tribunal criminel ne pourra dorénavant être perçu comme inférieur aux autres.

La caractéristique la plus avantageuse d'une cour unifiée est sa simplicité. Si l'on devait concevoir un système judiciaire pénal entièrement nouveau, le modèle le plus susceptible d'être retenu par le public ainsi que par les principaux intervenants serait celui d'une cour criminelle unifiée. Cette solution présente également le plus de possibilités sur le plan de l'efficacité dans la gestion des ressources humaines et matérielles du système. Elle se prête très bien à la centralisation tout en permettant la souplesse nécessaire à l'affectation des tribunaux et des juges. Les nouvelles techniques de gestion des rôles[98] pourraient être mises en place avec beaucoup plus de facilité et d'efficacité dans un système judiciaire aux structures simples que dans l'actuel système qui se caractérise par ses multiples paliers et ses chevauchements. Nous n'avons pas formulé de recommandations précises quant à l'introduction de nouvelles techniques de gestion aux fins de l'administration des tribunaux de juridiction criminelle, mais nous sommes conscients de leur importance dans la lutte contre les retards qui affligent le système judiciaire.

L'arrêt *McEvoy* lui-même illustre la tentative d'une province canadienne de simplifier le système judiciaire pénal au moyen de la création d'une cour unifiée. Dans le texte de loi élaboré par le procureur général du Nouveau-Brunswick, celui-ci proposait que [TRADUCTION] «la législature constitue une juridiction pénale unifiée qui aurait pleine compétence en matière criminelle, notamment à l'égard de toutes les infractions prévues au *Code criminel*, ainsi que toutes les autres infractions fédérales et provinciales[99]». Dans cette affaire, le procureur général du Nouveau-Brunswick et celui du Canada ont soutenu que l'article 96 n'avait pas pour effet d'empêcher le Parlement de conférer au nouveau tribunal une telle compétence, mais la Cour suprême du Canada a conclu que la proposition du Nouveau-Brunswick aurait enlevé entièrement aux cours supérieures provinciales la compétence qui leur est garantie par la Constitution. Quoi qu'il en soit, il ressort clairement de l'arrêt *McEvoy* que le recours au modèle d'une cour unifiée jouit d'un certain appui, à tout le moins dans une province et du côté fédéral. L'article 96 est le seul obstacle qui a empêché la réalisation de ce projet.

La province de Québec a de son côté, en 1988, pris l'initiative d'unifier les tribunaux criminels relevant de sa compétence, c'est-à-dire la Cour provinciale, la Cour

---

98. Voir MILLAR et BAAR, *op. cit.*, note 85, pp. 195-234.

99. Précité, note 93, p. 169 (C.A. N.-B.).

des sessions de la paix et le Tribunal de la jeunesse. Les auteurs du rapport Brazeau[100] avaient en effet recommandé, en 1987, que l'on procède à l'unification de ces cours afin d'améliorer l'image des tribunaux en raffermissant l'indépendance du pouvoir judiciaire, et afin d'accroître l'efficacité du système judiciaire et de rendre les tribunaux plus accessibles aux citoyens[101]. L'unification permettra également aux juges de passer plus facilement d'une division juridictionnelle à une autre ou d'être mutés dans une autre circonscription[102]. Les recommandations du rapport Brazeau ont été mises en œuvre par la création de la Cour du Québec[103].

D'autres voix se sont aussi fait entendre en faveur de la création d'une cour unifiée, en vue de régler bon nombre des problèmes du système actuel. Dans son étude sur les cours de magistrat publiée à la fin des années 1960, le professeur Friedland a recommandé l'unification de la majeure partie de la compétence des trois niveaux de juridiction pénale de l'Ontario[104]. De son côté, le comité Ouimet a également prévu ce type de réforme structurelle[105]. Un modèle de cour unifiée a aussi été proposé dans un document d'étude préparé au cours des années 1970 pour la Commission de réforme du droit[106]. Dans son récent texte intitulé *The Judiciary in Canada*, le professeur Russell souligne pour sa part, à de nombreuses reprises, la nécessité de réformer les structures judiciaires et suggère, comme solution à cet égard, l'adoption d'une cour unifiée :

> [TRADUCTION]
> Même si nous réussissons à atténuer l'engorgement massif des rôles des juridictions criminelles, la nécessité reste entière d'assurer la qualité élevée et soutenue de l'activité juridictionnelle menant à la détermination de la culpabilité ou de l'innocence des prévenus et à l'application, le cas échéant, de peines appropriées. On pourrait toutefois prétendre avec beaucoup de justesse que le Canada ne pourra jamais offrir ce niveau de qualité dans l'instruction des accusations graves tant qu'il n'aura pas abandonné le système hiérarchisé de tribunaux judiciaires inférieurs et supérieurs qui constitue depuis longtemps la caractéristique principale du pouvoir judiciaire au pays.
>
> [...] L'objectif fondamental de la proposition concernant l'implantation d'une cour criminelle unifiée consiste à s'écarter d'un système hiérarchisé de tribunaux judiciaires. Lorsque la tâche première des tribunaux consiste à déterminer la culpabilité ou l'innocence des prévenus, et à leur appliquer, le cas échéant, la peine appropriée, il ne devrait pas y avoir de forme inférieure ni supérieure de justice[107].

---

100. *Rapport du Comité sur la révision de la Loi sur les tribunaux judiciaires* (Président : Me Claude Brazeau), 14 mai 1987.

101. *Id.*, p. 21.

102. *Id.*, p. 22.

103. Voir *supra*, note 11.

104. *Loc. cit.*, note 32, p. 72. Friedland a proposé que les infractions les plus graves et les infractions très mineures ne ressortissent pas à la cour unifiée. Les infractions les plus graves seraient jugées par la cour supérieure composée d'un juge et un jury. Les infractions mineures pourraient être jugées par des magistrats non juristes.

105. *Op. cit.*, note 40, p. 177.

106. ROBERTS, *op. cit.*, note 86.

107. *Op. cit.*, note 22, pp. 215-216.

Les juges des cours provinciales recommandent depuis longtemps la création d'une cour unifiée. Dans son exposé présenté en 1979 au ministre de la Justice, l'Association canadienne des juges des cours provinciales a déclaré :

> [TRADUCTION]
> Il est nécessaire d'apporter des changements fondamentaux aux juridictions criminelles du Canada afin de leur permettre de servir les Canadiens d'une façon plus efficace et rentable. La hiérarchie actuelle des tribunaux de juridiction criminelle n'est essentiellement que l'expression de la tradition. Il s'agit d'une structure lourde, archaïque et inutilement coûteuse, qui se caractérise par la lenteur inhérente de son action et le gaspillage de ressources humaines, tant sur le plan judiciaire que sur le plan administratif[108].

L'Association a conclu que la création d'une cour criminelle unifiée était [TRADUCTION] «le seul moyen de réduire au minimum les retards, les coûts et les complications affligeant le système actuel[109]». En 1987, les juges de la Cour provinciale de l'Ontario en sont venus à la même conclusion[110].

D'autres pays ont également envisagé la mise en place d'une cour unifiée[111]. La Cour de la Couronne d'Angleterre, qui a été décrite au chapitre précédent, constitue un modèle déjà en place de cour criminelle unifiée. Aux États-Unis, la *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice* a mené une étude sur la juridiction criminelle et a conclu qu'il n'était pas nécessaire de maintenir une gamme de tribunaux différents pour juger des affaires criminelles, même si la classification des infractions pouvait être utile à d'autres fins :

> [TRADUCTION]
> Le classement des infractions en *felonies*, *misdemeanors* et *petty offences* constitue un outil approprié à la détermination des peines. Il est dicté par l'histoire et les impératifs d'ordre constitutionnel, en plus d'être à la base de certains mécanismes procéduraux tels que la mise en accusation par grand jury et les procès devant jury. Cela dit, la Commission doute que des structures judiciaires différentes soient nécessaires au maintien de ces distinctions. Il est difficile de justifier l'existence d'un système qui traite les personnes accusées d'infractions mineures avec moins de dignité et de considération que celles qui sont inculpées de crimes graves. L'unification de ces tribunaux et services pourrait fournir l'occasion de procéder à la réforme des normes applicables aux tribunaux inférieurs, laquelle s'est déjà trop fait attendre[112].

La Commission présidentielle a poursuivi en recommandant [TRADUCTION] «l'unification des tribunaux qui connaissent des *felonies* et des *misdemeanors*, ainsi que des services connexes à ces tribunaux, c'est-à-dire la poursuite, la défense et les services de probation[113]».

---

108. ASSOCIATION CANADIENNE DES JUGES DE COURS PROVINCIALES, exposé présenté par le comité sur la structure judiciaire à l'Honorable Jacques Flynn, ministre de la Justice, Ottawa, 1979, pp. 1-2.

109. *Id.*, p. 4.

110. Rapport Vanek, *op. cit.*, note 29, pp. 72-77.

111. Voir C. BAAR, «Inter-Court Relations in Comparative Perspective: Toward an Ecology of Trial Courts» (1987), 12 *Justice System Journal* 19, pour un examen historique et comparatif de la tendance à l'unification des tribunaux judiciaires dans la société occidentale.

112. PRESIDENT'S COMMISSION ON LAW ENFORCEMENT AND ADMINISTRATION OF JUSTICE, *The Challenge of Crime in a Free Society*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1967, p. 129.

113. *Ibid.*

Dans notre document de travail n° 54, nous avons recommandé de simplifier considérablement la classification actuelle des infractions. Le *Code criminel* ne devrait définir que les «crimes», c'est-à-dire les infractions punissables d'une peine d'emprisonnement. Une seule distinction serait établie entre, d'une part, les crimes graves (punissables d'une peine d'emprisonnement de plus de deux ans), qui pourraient être jugés par un juge et un jury, et d'autre part, les crimes moins graves (punissables d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou moins), qui seraient toujours jugés par un juge seul. Aux États-Unis, la Commission présidentielle a recommandé l'unification de la juridiction pénale, même en l'absence d'une réforme de la classification des infractions. Par conséquent, l'argument en faveur de l'unification prendrait encore plus de poids si la classification des infractions prévues au *Code criminel* était simplifiée conformément aux recommandations formulées dans le document de travail n° 54.

II. Nomination

RECOMMANDATION

Solution A

2. (1) ***Les juges de la Cour criminelle devraient être nommés par le gouverneur général conformément à la*** **Loi constitutionnelle de 1867.**

Solution B

2. (1) ***L'article 96 de la*** **Loi constitutionnelle de 1867** ***devrait être modifié de façon à habiliter les provinces et les territoires à nommer des juges à la Cour criminelle.***

(2) À titre de mesure transitoire, les juges de la division criminelle de la cour provinciale devraient être nommés à la Cour criminelle. Les membres actuels des tribunaux visés à l'article 96 qui désirent accéder à la Cour criminelle devraient avoir le droit d'y être nommés.

(3) La formation théorique et pratique nécessaire pour présider des procès devant jury devrait être offerte aux juges de la cour provinciale.

(4) À l'égard des nominations futures à la Cour criminelle, il devrait appartenir exclusivement aux gouvernements provinciaux et territoriaux de combler deux vacances sur trois, la troisième étant comblée par le gouvernement fédéral.

(5) Le traitement des juges de la Cour criminelle devrait être égal à celui que touchent les juges des cours supérieures.

Commentaire

Nos recommandations en ce qui concerne la nomination des juges à la Cour criminelle visent à faire en sorte que l'on respecte les exigences prévues par la Constitution, que l'on dispose d'un bassin de candidats compétents pour la nouvelle cour et que soit mis en place un mécanisme équitable en vue des nominations futures à la Cour, compte tenu du partage des pouvoirs entre le fédéral et les provinces dans le domaine de l'administration de la justice pénale. Nous proposons deux possibilités quant au processus de nomination.

Comme nous l'avons vu au quatrième chapitre, une des solutions consisterait à faire nommer les juges de la Cour criminelle par le gouverneur général en application de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, puisque la Cour exercera une partie de la compétence traditionnellement réservée aux cours supérieures; c'est la solution A. Dans la mesure où elles s'appliquent aux nominations effectuées en vertu de l'article 96, les autres dispositions de la Constitution devraient aussi être observées. En conséquence, la garantie d'inamovibilité prévue à l'article 99 ainsi que la fixation du traitement des juges par le Parlement aux termes de l'article 100 devraient s'appliquer aux personnes nommées à la Cour criminelle. En outre, comme les juges de la Cour criminelle seraient nommés par le fédéral, devraient également s'appliquer les normes d'admissibilité prévues par la *Loi sur les juges* fédérale, ainsi que l'exigence selon laquelle les traitements doivent être payés sur le Fonds du revenu consolidé. En conséquence, les juges de la Cour criminelle bénéficieraient d'un plus grand degré d'indépendance que les membres de la plupart des cours provinciales, cours territoriales et cours des sessions de la paix actuelles. De plus, la norme relative aux qualités requises pour accéder à la cour serait plus élevée et uniforme[114]. Ainsi, non seulement ne serait-il plus possible de considérer certains tribunaux criminels comme inférieurs aux autres, puisqu'il n'y aurait plus qu'une seule cour criminelle, mais encore les membres de la Cour criminelle jouiraient d'une indépendance, d'un statut et d'un respect égaux à ceux des autres juges nommés par le fédéral. Toutefois, comme nous l'avons expliqué au chapitre précédent, cette mesure entraînera elle-même des disparités entre la Cour criminelle et les cours dont les juges sont nommés par les provinces, sauf si ces derniers se voient accorder un statut, une rémunération et une indépendance identiques, ou si l'on entreprend par la même occasion une réforme structurelle des autres juridictions provinciales.

La solution B, c'est-à-dire la modification de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, permettrait la création d'une cour criminelle unifiée, même en l'absence d'une réforme des autres cours provinciales. Selon cette solution, la division criminelle de la cour provinciale deviendrait la cour unifiée; elle demeurerait essentiellement une cour dont les juges sont nommés par la province, mais elle aurait néanmoins compétence pour connaître de toutes les infractions criminelles, même celles relevant traditionnellement des cours supérieures. L'amélioration du traitement, des avantages sociaux et de l'indépendance de la magistrature pourrait s'effectuer par la suite, de façon à placer les

114. C'est-à-dire être membre d'un barreau depuis 10 ans : *Loi sur les juges*, précitée, note 43.

juges des autres divisions de la cour provinciale sur un pied d'égalité avec ceux de la Cour criminelle. L'affaire *McEvoy* a révélé que l'unification de la juridiction pénale jouissait de l'appui tant du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux. Et si cette volonté politique se maintient, la modification de l'article 96 constituera une solution viable aux difficultés que présente la mise en place d'une cour unifiée.

La nouvelle cour criminelle devrait être formée de juges versés en droit pénal et démontrant un intérêt pour ce domaine. Afin de trouver les candidats pour cette nouvelle cour, il serait logique de se tourner vers les tribunaux qui instruisent actuellement la très grande majorité des affaires criminelles, c'est-à-dire les divisions criminelles des cours provinciales et territoriales ainsi que la Cour du Québec. Les juges nommés à ces cours sont généralement des avocats de la défense ou des procureurs de la Couronne. Ils possèdent une expérience pratique en matière pénale et président des procès touchant une grande variété d'infractions criminelles, notamment certains des crimes les plus graves prévus au *Code criminel* tels que l'homicide involontaire, l'agression sexuelle et la tentative de meurtre. Même si, pour l'instant, ils ne président pas de procès devant jury, on ne nous a pas convaincus que ces juges seraient inaptes à s'acquitter de la tâche supplémentaire qui leur incomberait alors, soit celle d'exposer aux jurés le droit applicable à une affaire donnée. Nous proposons, à la recommandation 2(3), la mise en place de programmes supplémentaires de formation à l'intention de ceux qui désirent parfaire leurs compétences dans la formulation de directives aux jurés. Quant aux juges qui préféreraient ne pas présider de procès devant jury, on pourrait tenir compte de leur désir en exerçant une certaine discrétion administrative à cet effet.

En somme, les juges de la cour provinciale sont, à notre avis, aptes à être nommés à la Cour criminelle. Bien entendu, certains d'entre eux pourraient ne pas satisfaire aux exigences prévues par la *Loi sur les juges* fédérale, dans la mesure où les normes d'admissibilité appliquées dans leur province ou territoire sont moins strictes que celles du fédéral. Toutefois, il ne nous semble pas souhaitable d'établir des distinctions entre les juges des diverses cours pour des motifs fondés sur l'expérience, les aptitudes ou d'autres facteurs. Par pragmatisme ainsi que par principe, et à titre de mesure transitoire, tous les juges actuels des tribunaux qui instruisent la majeure partie des affaires criminelles devraient être nommés d'office à la Cour criminelle. La décision d'éliminer des candidats pour quelque motif que ce soit reviendrait à porter un jugement rétroactif sur leur aptitude à instruire des procès criminels. Une telle démarche serait non seulement inopportune, mais elle n'entraînerait probablement que très peu de rejets, voire pas du tout.

D'ailleurs, la cour provinciale a vu sa compétence considérablement élargie depuis la Confédération, au point qu'elle constitue maintenant le tribunal possédant la compétence la plus vaste, notamment le pouvoir de juger certains des crimes les plus graves. Dans le *Code criminel* de 1892[115], on dénombrait cent trente-six crimes qui devaient être jugés par la cour supérieure. Ce nombre a graduellement diminué; on n'en compte maintenant plus que neuf, dont un seul fait assez fréquemment l'objet de

115. S.C. 1892, ch. 29.

poursuites, soit le meurtre (voir l'annexe B). Cette réduction du nombre des crimes réservés à la cour supérieure a entraîné une expansion concomitante de la compétence de la cour provinciale. Par conséquent, l'accession des juges de la cour provinciale à la Cour criminelle est conforme à la tendance historique à conférer à la cour provinciale une compétence de plus en plus grande.

Même si nous recommandons que les juges de la cour provinciale soient nommés à la Cour criminelle immédiatement, nous n'écartons évidemment pas la possibilité d'y nommer aussi des juges de la cour de comté ou de la cour supérieure. Les juges appartenant à ces tribunaux satisfont déjà aux normes d'admissibilité du fédéral et devraient par conséquent avoir droit d'accéder à la nouvelle cour s'ils le désirent.

La recommandation 2(4) porte sur le processus de sélection des juges de la Cour criminelle une fois que les nominations initiales auront été effectuées. Évidemment, les juges nommés par le fédéral auraient préséance comme candidats s'ils en exprimaient le désir. De même, malgré le caractère permanent des nominations à la Cour criminelle, il y serait quand même possible pour les juges de passer à une autre cour ou division, avec l'assentiment du juge en chef concerné. Ce type de mutation assurerait la possibilité d'une certaine diversification et permettrait de profiter de l'apport de spécialistes d'autres domaines du droit. Il s'agit là d'avantages que ne permettrait pas un système judiciaire spécialisé et entièrement cloisonné.

À la recommandation 2(4), nous proposons un mécanisme de nomination conjoint. Deux nominations sur trois à la Cour criminelle seraient effectuées par les gouvernements provinciaux et territoriaux, alors que la troisième relèverait du gouvernement fédéral. À notre avis, un tel arrangement est raisonnable compte tenu de ce que chaque palier de gouvernement gagnerait et perdrait dans ce processus. Actuellement, les provinces et les territoires choisissent de façon exclusive les juges qui instruisent la plupart des affaires criminelles. C'est pourquoi, dans le système unifié, ils devraient jouer un rôle important dans la nomination des juges de la Cour criminelle. Pourtant, si l'on devait confier aux provinces et aux territoires l'entière responsabilité de la sélection des candidats, l'on se trouverait à priver le gouvernement fédéral de toute participation au choix des juges appelés à présider les procès criminels, pouvoir qu'il exerce actuellement lorsqu'il nomme les juges de la cour de comté et de la cour supérieure. Le gouvernement fédéral devrait donc lui aussi pouvoir choisir des candidats aptes à être nommés à la Cour criminelle. Mais comme les cours provinciale et territoriale connaissent actuellement de la grande majorité des affaires criminelles et que leurs membres sont nommés par les gouvernements provinciaux et territoriaux, ceux-ci devraient jouer un rôle prépondérant dans la nomination des juges à la Cour criminelle. Cela dit, et bien que la part des affaires pénales qu'instruisent actuellement les juges nommés par le fédéral soit relativement faible, la participation de ces juges à l'administration de la justice pénale n'en est pas moins importante car ils instruisent des procès portant sur certains des crimes les plus graves, et ils exercent un rôle de surveillance à l'égard des décisions de la cour provinciale. En conséquence, la participation de chaque palier de gouvernement au processus de nomination ne devrait pas être déterminée uniquement en fonction du nombre relatif d'affaires pénales qu'instruisent les juges provinciaux et les juges fédéraux; elle devrait également tenir

compte des fonctions exercées par les différents degrés de juridiction. Même si la formule que nous suggérons est quelque peu arbitraire, nous estimons que la répartition du pouvoir de nomination selon une proportion de deux contre un est raisonnable et reflète l'équilibre actuel du partage des responsabilités en matière de justice pénale entre les deux paliers de gouvernement.

La formule que nous proposons à l'égard de la nomination des juges de la Cour criminelle diffère de l'arrangement dont ont convenu les provinces et le fédéral aux termes de l'accord du Lac Meech en ce qui a trait aux nominations à la Cour suprême du Canada. Selon cet arrangement, les provinces soumettent une liste de candidats compétents parmi lesquels le fédéral doit faire son choix[116]. En d'autres mots, le candidat doit être jugé acceptable par les deux paliers de gouvernement afin d'être nommé.

Bien que ce mécanisme soit approprié au cas du tribunal national de dernier ressort, qui exerce le pouvoir ultime de résoudre les litiges constitutionnels entre les paliers de gouvernement, il se prête mal à la nomination des juges d'une juridiction criminelle de première instance et ce, pour deux raisons. En premier lieu, comme chaque candidat doit recevoir l'assentiment des deux paliers de gouvernement, il est possible que le bassin de candidats acceptables devienne tellement restreint que le processus de sélection traîne en longueur. Cela pose peu de difficultés dans le cas de la Cour suprême du Canada puisque les vacances y sont relativement rares. En revanche, les nominations à la Cour criminelle seront beaucoup plus fréquentes. Le mécanisme applicable doit donc permettre d'effectuer les nominations de façon régulière et rapide. Deuxièmement, même si la méthode de nomination prévue par l'accord du Lac Meech permet aux provinces de jouer un rôle dans le processus, l'importance de leur participation n'est pas à la mesure des responsabilités qu'elles assument en matière de justice pénale. Les provinces et territoires sont actuellement responsables des nominations aux tribunaux qui instruisent la majorité des affaires criminelles. Ils devraient donc jouer un rôle important à l'égard de la nomination des juges de la Cour criminelle.

Cela dit, il n'y a pas de raison de ne pas appliquer aux nominations à la Cour criminelle effectuées par le gouvernement fédéral le mécanisme des comités de nomination pour établir une liste de candidats acceptables (comme l'a récemment proposé le ministre de la Justice)[117]. Il appartiendrait aux gouvernements des provinces et territoires de déterminer la méthode la plus appropriée aux fins des nominations dont ils ont la responsabilité.

---

116. Voir P. Hogg, *Meech Lake Constitutional Accord Annotated*, Toronto, Carswell, 1988, pp. 33-35.

117. Voir «Le nouveau régime de nomination des juges», allocution prononcée à l'occasion de la Journée du droit, le 14 avril 1988, par l'Honorable Ray Hnatyshyn. Le ministre a proposé que les comités de nomination soient formés d'un représentant du barreau provincial ou territorial, d'un représentant de la section provinciale ou territoriale de l'Association du Barreau canadien, d'un juge puîné d'une cour fédérale du ressort visé, d'un représentant du procureur général de la province ou du territoire et d'un représentant désigné par le ministre fédéral de la Justice.

Nous n'avons pas encore abordé la question du paiement des salaires des juges de la Cour criminelle. Nous suggérons la parité avec le traitement versé aux juges des cours supérieures, quel que soit le mécanisme de nomination appliqué, eu égard au fait que la Cour criminelle devrait jouir d'un statut équivalent à celui des cours dont les juges sont nommés par le fédéral. L'arrangement retenu aux fins du paiement de ces traitements devrait, quel qu'il soit, tenir compte du partage du fardeau financier entre les provinces et le fédéral en ce qui a trait à l'administration de la justice pénale. Ni l'un ni l'autre des deux paliers de gouvernement ne devrait en assumer toute la responsabilité puisque les avantages de la nouvelle structure judiciaire seront partagés. Cette hausse des traitements sera de toute évidence onéreuse, mais le processus d'unification se traduira par une réduction des frais grâce à la mise en place d'un système plus efficace d'administration de la justice et d'un appareil administratif mieux coordonné. De plus, les recommandations formulées par la Commission à l'égard d'autres domaines tels que la classification des infractions, la tenue du procès dans un délai raisonnable et la communication de la preuve par la poursuite auraient pour effet, si elles étaient adoptées, de simplifier le processus pénal et de le rendre plus expéditif. En conséquence, la hausse des traitements des juges ne devrait pas être considérée comme une sortie nette de ressources fédérales et provinciales par ailleurs maigres, mais plutôt comme un élément de l'effort global déployé en vue d'améliorer la qualité et l'image de notre système de justice pénale. À notre avis, cette démarche entraînera, à long terme, des avantages financiers et permettra peut-être même de réduire le nombre de juges et d'administrateurs requis pour assurer le fonctionnement de notre système de tribunaux criminels.

III. Réforme intérimaire

RECOMMANDATION

3. (1) À titre de mesure intérimaire, l'unification de la juridiction criminelle devrait pouvoir se faire par étapes.

(2) Dans les provinces où un système à trois niveaux de juridiction pénale est en place, le nombre de niveaux devrait être ramené à deux, soit une cour provinciale et une cour supérieure.

(3) Dans le cas des provinces qui ont un système à deux niveaux de juridiction pénale, le *Code criminel* devrait conférer à la cour provinciale le pouvoir d'instruire tous les procès sans jury.

(4) Tous les tribunaux exerçant une certaine compétence en matière pénale devraient, dans un délai prévu par la loi, fusionner en une cour unifiée.

(5) Durant la période intérimaire prévue par la loi, on devrait s'employer à coordonner, à rationaliser et, autant que possible, à centraliser le système administratif des juridictions criminelles.

Commentaire

À la recommandation 3, nous proposons l'introduction en deux étapes de la cour unifiée. Il est possible que des provinces ou territoires considèrent que la mise en place d'une cour criminelle unifiée est une tâche comportant trop de difficultés d'ordre administratif et logistique pour être menée à bien d'un seul trait. Donc, plutôt que de les voir renoncer complètement à toute réforme structurale, nous leur suggérons de tendre progressivement vers l'unification.

Les provinces possédant un système à trois niveaux devraient réduire ce nombre à deux. Une telle mesure est conforme à la tendance observée au Canada au cours des dernières années. D'ailleurs, plusieurs provinces ont déjà effectué cette démarche sans trop de difficultés. Cette réduction pourrait s'accomplir par l'élimination de la cour de comté ou de la cour de district, la compétence de ces cours étant, dans l'ensemble, parallèle à celle des deux autres niveaux de juridiction, de sorte qu'elles se prêtent le plus facilement à une fusion.

Dès que les provinces où coexistent trois niveaux n'en compteront plus que deux, nous suggérons que la compétence d'instruire les procès sans jury soit confiée à la cour provinciale de ces provinces. De même, ce pouvoir devrait être accordé à la cour provinciale des ressorts à deux niveaux autres que le Québec. Cette démarche aurait pour effet d'implanter dans les autres provinces et territoires le modèle québécois, dont nous avons examiné les avantages au chapitre précédent. Non seulement ce système comporte un partage logique de la compétence, mais il ouvre la voie à l'objectif ultime d'unification de tous les degrés de juridiction pénale. Même si le modèle québécois n'est pas sans lacunes, il constitue néanmoins une importante amélioration par rapport à la structure actuellement en place dans les autres provinces et territoires. L'étape suivante consisterait tout simplement à transformer la cour provinciale en cour criminelle unifiée suivant les modalités proposées, en lui confiant le pouvoir d'instruire les procès devant jury.

Bien que l'unification des cours criminelles puisse s'effectuer par étapes, l'objectif ultime devrait être l'unification complète des tribunaux judiciaires, et sa réalisation devrait être échelonnée sur une période déterminée. Durant cette période, il faudrait procéder à la réforme du système administratif des juridictions criminelles, afin que leur unification puisse produire tous ses avantages. À cette fin, il faudra rationaliser, coordonner et (autant que possible) centraliser les méthodes administratives des tribunaux. On aurait tort de sous-estimer l'importance de cette démarche en tant que mesure accessoire de la réforme structurelle des tribunaux.

CHAPITRE SIX

Sommaire des recommandations

La Cour criminelle

1. (1) Chaque province et chaque territoire devraient créer une cour ou une division juridictionnelle unique appelée Cour criminelle.

(2) Le *Code criminel* devrait conférer à la Cour criminelle une compétence exclusive pour connaître de tous les crimes.

Nomination

Solution A

2. (1) *Les juges de la Cour criminelle devraient être nommés par le gouverneur général conformément à la* Loi constitutionnelle de 1867.

Solution B

2. (1) *L'article 96 de la* Loi constitutionnelle de 1867 *devrait être modifié de façon à habiliter les provinces et les territoires à nommer des juges à la Cour criminelle.*

(2) À titre de mesure transitoire, les juges de la division criminelle de la cour provinciale devraient être nommés à la Cour criminelle. Les membres actuels des tribunaux visés à l'article 96 qui désirent accéder à la Cour criminelle devraient avoir le droit d'y être nommés.

(3) À l'égard des nominations futures à la Cour criminelle, il devrait appartenir exclusivement aux gouvernements provinciaux et territoriaux de

combler deux vacances sur trois, la troisième étant comblée par le gouvernement fédéral.

(4) Le traitement des juges de la Cour criminelle devrait être égal à celui que touchent les juges des cours supérieures.

Réforme intérimaire

3. (1) À titre de mesure intérimaire, l'unification de la juridiction criminelle devrait pouvoir se faire par étapes.

(2) Dans les provinces où un système à trois niveaux de juridiction pénale est en place, le nombre de niveaux devrait être ramené à deux, soit une cour provinciale et une cour supérieure.

(3) Dans le cas des provinces qui ont un système à deux niveaux de juridiction pénale, le *Code criminel* devrait conférer à la cour provinciale le pouvoir d'instruire tous les procès sans jury.

(4) Tous les tribunaux exerçant une certaine compétence en matière pénale devraient, dans un délai prévu par la loi, fusionner en une cour unifiée.

(5) Durant la période intérimaire prévue par la loi, on devrait s'employer à coordonner, à rationaliser et, autant que possible, à centraliser le système administratif des juridictions criminelles.

ANNEXE A

Partage des compétences entre les juridictions criminelles

Systèmes à trois niveaux	Systèmes à deux niveaux (à l'exception du Québec)	Québec
Cour provinciale :	*Cour provinciale* :	*Cour du Québec*:
– infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité	– infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité	– infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité
– actes criminels relevant de la compétence de la cour, soit de façon absolue, soit par suite du choix du prévenu	– actes criminels relevant de la compétence de la cour, soit de façon absolue, soit par suite du choix du prévenu	– actes criminels relevant de la compétence de la cour, soit de façon absolue, soit par suite du choix du prévenu d'être jugé par un juge seul (après ou sans enquête préliminaire)
Cour de comté		
– actes criminels, dans les cas où le prévenu choisit d'être jugé par un juge seul ou sur demande à cet effet de la poursuite après que le prévenu a choisi d'être jugé par un juge et un jury (seulement en C.-B. et en Ontario)		

Cour supérieure :

- actes criminels relevant de la compétence de la cour, soit de façon exclusive, soit par suite du choix du prévenu d'être jugé par un juge et un jury

Cour supérieure :

- actes criminels relevant de la compétence de la cour, soit de façon exclusive, soit par suite du choix du prévenu d'être jugé par un juge seul ou un juge et un jury

Cour supérieure :

- actes criminels relevant de la compétence de la cour, soit de façon exclusive, soit par suite du choix du prévenu d'être jugé par un juge et un jury

ANNEXE B

Infractions relevant de la compétence exclusive de la cour supérieure[1]

Code criminel	*Infraction*[2]
1. art. 47	Trahison[3]
2. art. 49	Alarmer Sa Majesté
3. art. 51	Intimider le Parlement ou une législature
4. art. 53	Incitation à la mutinerie
5. art. 61	Infractions séditieuses
6. art. 74	Piraterie
7. art. 75	Actes de piraterie
8. al. 119(1)*a*)	Corruption par une personne occupant une charge judiciaire
9. art. 235	Meurtre[4]

1. Voir l'article 469 du *Code criminel*. Les infractions faisant partie de ce groupe sont normalement instruites par un juge et un jury, mais le prévenu peut, avec le consentement du procureur général, renoncer au procès devant jury; voir l'article 473.

2. Sont inclus dans cette catégorie la tentative de commettre les crimes 1 à 7, ainsi que le complot en vue de commettre les crimes 1 à 9.

3. Est incluse la complicité après le fait en cas de trahison.

4. Est incluse la complicité après le fait en cas de meurtre.

ANNEXE C

Infractions donnant lieu à un choix quant au mode de procès[1]

Code criminel	*Infraction*
art. 50	Aider un ressortissant ennemi à quitter le Canada ou ne pas empêcher la trahison
art. 52	Sabotage
par. 57(1)	Faux ou usage de faux en matière de passeport
par. 57(2)	Fausse déclaration relative à un passeport[2]
par. 57(3)	Possession d'un passeport faux
art. 58	Emploi frauduleux d'un certificat de citoyenneté
art. 62	Infractions relatives aux forces militaires
art. 65	Émeute
art. 68	Infractions relatives à la proclamation en cas d'émeute
art. 69	Négligence d'un agent de la paix de réprimer une émeute
par. 70(3)	Contravention à une proclamation interdisant l'entraînement militaire
art. 71	Duel
art. 73	Prise de possession et détention par force[2]
art. 76	Détournement
art. 77	Acte portant atteinte à la sécurité d'un aéronef

1. Voir l'article 536 du *Code criminel* — Le prévenu peut choisir d'être jugé par un juge et un jury, un juge seul ou par un juge de la cour provinciale.

2. Les poursuites peuvent être également intentées par voie de procédure sommaire; voir l'annexe E.

art. 78	Transport à bord d'un aéronef d'une arme offensive ou d'une substance explosive
art. 80	Manque de précautions dans l'utilisation d'une substance explosive
art. 81	Intention de causer des blessures ou des dommages au moyen d'une substance explosive
art. 82	Possession d'une substance explosive sans excuse légitime
art. 85	Usage d'une arme à feu lors de la perpétration d'une infraction
par. 86(1)	Braquer une arme à feu[2]
par. 86(2)	Négligence dans l'usage ou l'entreposage d'une arme à feu[2]
art. 87	Port d'arme ou d'imitation d'arme dans un dessein dangereux
art. 89	Port d'une arme dissimulée sans permis[2]
par. 90(1)	Possession d'une arme prohibée[2]
par. 90(2)	Possession d'une arme prohibée dans un véhicule automobile[2]
par. 91(1)	Possession d'une arme à autorisation restreinte non enregistrée[2]
par. 91(2)	Possession d'une arme à autorisation restreinte ailleurs qu'à l'endroit autorisé[2]
par. 91(3)	Possession d'une arme à autorisation restreinte dans un véhicule automobile[2]
art. 93	Cession d'armes à feu à des personnes âgées de moins de 16 ans[2]
art. 94	Livraison illégale d'armes à feu[2]
art. 95	Importation ou livraison d'armes prohibées[2]
par. 96(1)	Livraison d'une arme à autorisation restreinte à une personne qui n'a pas de permis[2]

par. 96(3)	Importation d'une arme à autorisation restreinte[2]
par. 97(1)	Livraison d'armes à feu à une personne qui n'a pas d'autorisation d'acquisition[2]
par. 97(3)	Acquisition d'armes à feu sans autorisation[2]
par. 100(12)	Possession d'une arme à feu en contravention d'une ordonnance d'interdiction[2]
par. 103(10)	Possession d'une arme à feu en contravention d'une ordonnance[2]
par. 104(1)	Défaut de remettre une arme trouvée[2]
par. 104(2)	Défaut de signaler la perte d'une arme[2]
par. 104(3)	Maquillage du numéro de série d'une arme ou possession d'une telle arme[2]
art. 105	Infractions relatives à la vente d'armes à feu[2]
par. 113(1)	Fausse déclaration afin d'obtenir une autorisation d'acquisition d'armes à feu[2]
par. 113(2)	Falsification d'un certificat[2]
par. 113(3)	Inobservation des modalités d'un permis[2]
al. 119(1)*b*)	Corruption de fonctionnaires judiciaires, ou de membres du Parlement ou d'une législature
art. 120	Corruption de fonctionnaires
par. 121(1)	Fraudes envers le gouvernement
par. 121(2)	Entrepreneur qui influence une élection
art. 122	Abus de confiance par un fonctionnaire public
par. 123(1), (2)	Actes de corruption dans les affaires municipales
art. 124	Achat ou vente d'une charge
art. 125	Influencer une nomination
art. 126	Désobéissance à une loi

art. 127	Désobéissance à un ordre de la cour
art. 128	Prévarication dans l'exécution d'actes judiciaires
art. 129	Entraver le travail d'un fonctionnaire public ou d'un agent de la paix ou refuser de lui prêter main-forte[2]
art. 131, 132	Parjure
art. 136	Témoignages contradictoires
art. 137	Fabrication de preuve
art. 138	Infractions relatives aux affidavits
par. 139(1)	Entrave à la justice en indemnisant une caution[2]
par. 139(2)	Entraver la justice par d'autres moyens
art. 140	Méfait public[2]
art. 141	Composer avec un acte criminel ou le cacher
art. 142	Acceptation vénale d'une récompense pour le recouvrement d'effets
art. 144	Bris de prison
par. 145(1)	Personne en liberté sans excuse[2]
par. 145(2), (3), (4), (5)	Omission de se conformer à une promesse, à un engagement, à une sommation, etc.[2]
art. 146	Permettre ou faciliter une évasion
art. 147	Délivrer une personne ou lui permettre de s'évader
art. 148	Aider un prisonnier de guerre à s'évader
art. 151	Contacts sexuels avec un enfant âgé de moins de 14 ans[2]
art. 152	Incitation d'un enfant âgé de moins de 14 ans à des contacts sexuels[2]
art. 153	Contacts sexuels et incitation d'un adolescent par des personnes en situation d'autorité[2]

art. 155	Inceste
art. 159	Relations sexuelles anales[2]
art. 160	Bestialité[2]
art. 163	Corruption de mœurs[2]
art. 165	Vente conditionnée de publications obscènes[2]
art. 166	Violation de restrictions à la publication de comptes rendus de procédures judiciaires[2]
art. 167	Représentation théâtrale immorale[2]
art. 168	Mise à la poste de choses obscènes[2]
art. 170	Défloration causé par le père, la mère ou le tuteur
art. 171	Maître de maison qui permet le défloration
art. 172	Corruption d'enfants
par. 176(1)	Gêner un ministre du culte
art. 180	Nuisance publique
art. 181	Diffusion de fausses nouvelles
art. 182	Infractions relatives à un cadavre
art. 184	Interception de communications privées
art. 191	Possession d'un dispositif permettant d'intercepter des communications privées
par. 193(1)	Divulgation de communications privées
art. 212	Proxénétisme
art. 215	Défaut de fournir les choses nécessaires à l'existence[2]
art. 218	Abandon d'un enfant
art. 220	Négligence criminelle causant la mort
art. 221	Négligence criminelle causant des lésions corporelles

art. 236	Homicide involontaire coupable
art. 237	Infanticide
art. 238	Fait de tuer, au cours de la mise au monde, un enfant non encore né
art. 239	Tentative de meurtre
art. 240	Complice de meurtre après le fait
art. 241	Fait de conseiller le suicide ou d'y aider
art. 242	Négligence à se procurer de l'aide lors de l'enfantement
art. 243	Suppression de part
art. 244	Fait de causer des lésions corporelles
art. 245	Fait d'administrer une substance délétère
art. 246	Fait de vaincre la résistance à la perpétration d'une infraction
art. 247	Trappes susceptibles de causer des lésions corporelles
art. 248	Fait de nuire aux moyens de transport
par. 249(1), (2)	Conduite dangereuse[2]
par. 249(3)	Conduite dangereuse causant des lésions corporelles
par. 249(4)	Conduite dangereuse causant la mort
art. 251	Envoyer un bateau qui n'est pas en état de naviguer, etc.
art. 252	Défaut d'arrêter lors d'un accident[2]
art. 253 (par. 255(1))	Capacité de conduire affaiblie[2]
art. 253 (par. 255(2))	Conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles
art. 253 (par. 255(3))	Conduite avec facultés affaiblies causant la mort
par. 254(5)	Refus de fournir un échantillon de sang ou d'haleine[2]

art. 262	Empêcher de sauver une vie
al. 264.1(1)*a*)	Proférer des menaces de causer la mort ou des blessures graves[2]
al. 264.1(1)*b*), *c*)	Proférer des menaces d'endommager des biens ou de blesser un animal[2]
art. 266	Voies de fait[2]
par. 267(1)	Agression armée ou infliction de lésions corporelles
art. 268(1)	Voies de fait graves
art. 269	Infliction illégale de lésions corporelles
art. 270	Voies de fait contre un agent de la paix, résister à une arrestation, nuire à une personne dans l'éxécution d'un acte judiciaire[2]
art. 271	Agression sexuelle[2]
art. 272	Agression sexuelle armée, menaces d'infliction de lésions corporelles
art. 273	Agression sexuelle grave
art. 279.1	Prise d'otage
art. 280	Enlèvement d'une personne de moins de 16 ans
art. 281	Enlèvement d'une personne de moins de 14 ans
art. 282	Enlèvement en contravention d'une ordonnance de garde[2]
art. 283	Enlèvement en l'absence d'une ordonnance de garde[2]
par. 287(1)	Procurer un avortement
par. 287(2)	Femme qui procure son propre avortement
art. 288	Fournir des substances délétères
art. 290, 291	Bigamie
art. 292	Mariage feint

art. 293	Polygamie
art. 294	Célébration du mariage sans autorisation
art. 295	Mariage contraire à la loi
art. 296	Libelle blasphématoire
art. 300, 301	Publication d'un libelle diffamatoire
art. 302	Extorsion par libelle
art. 318	Encouragement au génocide
art. 319	Fomenter la haine[2]
al. 334*a*)	Vol de plus de 1 000 $
art. 336	Abus de confiance
art. 337	Employé public qui refuse de remettre des biens
art. 338	Prendre frauduleusement des bestiaux ou enlever les marques
par. 339	Prise de possession de bois en dérive
art. 340	Destruction de titres
art. 341	Fait de cacher frauduleusement
art. 342	Vol, falsification, etc. de cartes de crédit[2]
art. 342.1	Utilisation non autorisée d'ordinateur[2]
art. 344	Vol qualifié
art. 345	Fait d'arrêter la poste avec intention de vol
art. 346	Extorsion
art. 348	Introduction par effraction
art. 349	Présence illégale dans une maison d'habitation
par. 351(1)	Possession d'outils de cambriolage

par. 351(2)	Déguisement dans un dessein criminel
art. 352	Possession d'instruments pour forcer un appareil à sous
par. 353(1)	Fait de vendre sans permis un passe-partout d'automobile
al. 355*a*)	Possession de biens criminellement obtenus d'une valeur de plus de 1 000 $
art. 356	Vol de courrier
art. 357	Importer des objets criminellement obtenus
al. 362(2)*a*)	Escroquerie causant un vol de plus de 1 000 $
par. 362(3)	Obtention de crédit par escroquerie
art. 363	Obtention par fraude de la signature d'une valeur
par. 367	Faux
par. 368(1)	Emploi d'un document contrefait
art. 369	Faire du papier de bons du Trésor, des sceaux, etc.
art. 370	Proclamation contrefaite, etc.
art. 371	Envoi de télégrammes, etc., sous un faux nom
par. 372(1)	Faux messages avec l'intention de nuire à quelqu'un ou de l'alarmer
art. 374	Rédaction non autorisée d'un document
art. 375	Obtenir quelque chose au moyen d'un instrument fondé sur un document contrefait
par. 376(1)	Contrefaçon de timbres, etc.
par. 376(2)	Contrefaçon d'une marque, etc.
art. 377	Documents endommagés
art. 378	Infractions relatives aux registres
al. 380(1)*a*)	Fraude de plus de 1 000 $

par. 380(2)	Fraude influant sur la cote publique des stocks, actions, etc.
art. 381	Emploi du courrier pour frauder
art. 382	Manipulations frauduleuses d'opérations boursières
al. 383(1)*a*), *b*)	Agiotage sur les actions ou marchandises
art. 384	Courtier réduisant le nombre d'actions en vendant pour son propre compte
art. 385	Cacher frauduleusement des titres
art. 386	Enregistrement frauduleux de titre
art. 387	Vente frauduleuse d'un immeuble
art. 388	Délivrer un reçu destiné à tromper
art. 389	Aliénation frauduleuse de marchandises
art. 390	Reçus frauduleux sous le régime de la *Loi sur les Banques*
art. 392	Aliénation de biens avec l'intention de frauder les créanciers
art. 394	Fraudes relatives aux minéraux
art. 396	Infractions relatives aux mines
art. 397	Falsification de livres ou documents
art. 399	Faux relevé fourni par un fonctionnaire public
art. 400	Faux prospectus, etc.
art. 402	Omission par un commerçant de tenir des comptes
art. 403	Supposition intentionnelle de personne
art. 405	Reconnaissance d'un instrument sous un faux nom
art. 412	Infractions relatives aux marques de commerce[2]
art. 415	Infractions relatives aux épaves[2]

par. 417(1)	Enlèvement de marques distinctives
par. 417(2)	Opérations illicites à l'égard d'approvisionnements publics portant des marques distinctives[2]
art. 418	Vente d'approvisionnements défectueux à Sa Majesté
art. 420	Opérations relatives à des approvisionnements militaires[2]
art. 422	Violation criminelle de contrat[2]
art. 424	Menaces de commettre une infraction contre une personne jouissant d'une protection internationale
art. 426	Commissions secrètes
par. 430(2)	Méfait causant un danger pour la vie des gens
par. 430(3), (5), (5.1)	Méfait à l'égard d'un bien, etc.[2]
art. 431	Attaque contre les locaux, etc. de personnes jouissant d'une protection internationale
par. 433(1), (2)	Crime d'incendie
art. 434	Mettre le feu à d'autres substances
par. 436(1)	Mettre le feu par négligence
art. 437	Donner une fausse alerte[2]
par. 438(1)	Entrave au sauvetage d'un navire naufragé
par. 439(2)	Dérangement des signaux de marine
art. 440	Enlever une barre naturelle sans permission
art. 441	Occupant qui détériore un bâtiment
art. 443	Déplacer des bornes
art. 444	Blesser des bestiaux
art. 449	Fabrication de monnaie contrefaite
art. 450	Possession, etc. de monnaie contrefaite

art. 451	Possession de limailles, etc. de monnaie
art. 452	Mise en circulation, etc., de monnaie contrefaite
art. 453	Mise en circulation de pièces
art. 455	Rogner une pièce de monnaie
art. 458	Faire le commerce d'instruments servant à contrefaire la monnaie
art. 459	Retirer d'un hôtel de la Monnaie des instruments, etc.
art. 460	Faire la publicité et le commerce de la monnaie contrefaite
al. 463*a*), *b*)	Tentative de commettre un acte criminel ou complicité après le fait[3]
al. 463*d*)	Tentative de commettre une infraction à option de procédure ou complicité après le fait[2]
al. 464*a*)	Conseiller la perpétration d'un acte criminel[3]
al. 465(1)*b*)	Complot en vue de poursuivre une personne innocente
al. 465(1)*d*)	Complot en vue de commettre un acte criminel

3. Voir également l'annexe D.

ANNEXE D

Infractions relevant de la compétence absolue de la cour provinciale[1]

Code criminel	*Infraction*
par. 201(1)	Tenir une maison de jeu
art. 202	Pari, mise collective, bookmaking, etc.
art. 203	Placer des paris pour autrui
par. 206	Infractions relatives aux loteries et jeux de hasard
art. 209	Tricher au jeu
par. 210	Tenue d'une maison de débauche
par. 259(4)	Conduite durant l'interdiction[2]
al. 334*b*)	Vol de moins de 1 000 $[2]
al. 355*b*)	Possession de biens criminellement obtenus d'une valeur de moins de 1 000 $[2]
al. 362(2)*b*)	Vol par escroquerie de moins de 1 000 $[2]
al. 380(1)*b*)	Fraude de moins de 1 000 $[2]
par. 393(1)	Fraude en matière de prix de passage
par. 393(2)	Corruption d'un percepteur de droits
al. 463*b*), *d*)	Tentative de perpétration des actes criminels et infractions à option de procédure susmentionnés ou complicité après le fait[2,3]
al. 464*a*)	Conseiller la perpétration des infractions susmentionnées[3]

1. Voir l'article 553 du *Code criminel*.

2. Les poursuites peuvent également être intentées par voie de procédure sommaire; voir l'annexe E.

3. Voir également l'annexe C.

ANNEXE E

Infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité

Code criminel	*Infraction*
art. 54	Aide à un déserteur
art. 56	Aide à une personne qui déserte la G.R.C.
par. 57(2)	Fausse déclaration en vue d'obtenir un passeport[1]
art. 66	Attroupement illégal
art. 73	Prise de possession ou détention par la force[1]
art. 83	Fait de se livrer à un combat concerté
par. 86(1)	Braquer une arme à feu[1]
art. 88	Port d'arme à une assemblée publique
art. 89	Port d'une arme dissimulée sans permis[1]
par. 90(1)	Possession d'une arme prohibée[1]
par. 90(2)	Possession d'une arme prohibée dans un véhicule automobile[1]
par. 91(1)	Possession d'une arme à autorisation restreinte non enregistrée[1]
par. 91(2)	Possession d'une arme à autorisation restreinte ailleurs qu'à l'endroit autorisé[1]
par. 91(3)	Possession d'une arme à autorisation restreinte dans un véhicule automobile[1]
art. 93	Cession d'une arme à feu à une personne de moins de 16 ans[1]

1. Les poursuites peuvent également être intentées par voie de mise en accusation; voir l'annexe C.

art. 95	Importation ou livraison d'armes prohibées[1]
par. 96(1)	Livraison d'une arme à autorisation restreinte à une personne qui n'a pas de permis[1]
par. 97(1)	Livraison d'une arme à feu à une personne qui n'a pas d'autorisation d'acquisition[1]
par. 97(3)	Acquisition d'armes à feu sans autorisation[1]
par. 100(12)	Contravention à une ordonnance d'interdiction[1]
par. 103(10)	Possession d'arme à feu interdite par ordonnance[1]
par. 104(1)	Défaut de remettre une arme trouvée[1]
par. 104(2)	Défaut de signaler la perte d'une arme[1]
par. 104(3)	Maquiller le numéro de série d'une arme ou avoir en sa possession une telle arme[1]
art. 105	Infractions relatives à la vente d'armes à feu[1]
par. 113(1)	Fausse déclaration afin d'obtenir une autorisation
par. 113(2)	Falsification d'autorisation[1]
par. 113(3)	Inobservation des modalités d'un permis[1]
par. 113(4)	Défaut de remettre une autorisation[1]
art. 129	Entraver le travail d'un fonctionnaire public ou d'un agent de la paix ou omettre de lui prêter main-forte[1]
art. 130	Prétendre faussement être un agent de la paix
art. 134	Fausse déclaration
par. 139(1)	Entraver la justice en indemnisant une caution[1]
art. 140	Méfait public[1]
art. 143	Offre de récompense et d'immunité
par. 145	Se trouver en liberté sans excuse[1]

par. 145(2), (3), (4), (5)	Omission de se conformer à un engagement, à une promesse, à une sommation, etc.[1]
art. 151	Contacts sexuels avec un enfant âgé de moins de 14 ans[1]
art. 152	Incitation d'un enfant âgé de moins de 14 ans à des contacts sexuels[1]
art. 153	Contacts sexuels et incitation d'un adolescent par des personnes en situation d'autorité[1]
art. 159	Relations sexuelles anales[1]
art. 160	Bestialité[1]
art. 163	Corruption de mœurs[1]
art. 165	Vente conditionnée de publications obscènes[1]
art. 166	Violation de restrictions concernant la publication de comptes rendus de procédures judiciaires[1]
art. 167	Représentation théâtrale immorale[1]
art. 168	Mise à la poste de choses obscènes[1]
art. 173	Actions indécentes
art. 174	Nudité dans un endroit public
al. 175(1)*a*), *b*), *c*), *d*)	Faire du tapage dans un endroit public, exposer des choses indécentes, flâner, troubler la paix
par. 176(2), (3)	Troubler des offices religieux
art. 177	Intrusion de nuit
art. 178	Avoir en sa possession, etc., une substance volatile malfaisante
art. 179	Vagabondage
par. 201(2)	Être trouvé dans une maison de jeu
par. 206(4)	Acheter un billet de loterie
par. 210(2)	Être trouvé dans une maison de débauche

art. 211	Transport de personnes à des maisons de débauche
art. 213	Sollicitation à des fins de prostitution
art. 215	Défaut de fournir les choses nécessaires à l'existence[1]
par. 249(1), (2)	Conduite dangereuse d'un véhicule, etc.[1]
art. 250	Omission de surveiller la personne remorquée
art. 252	Défaut d'arrêter lors d'un accident[1]
art. 253 (par. 255(1))	Conduite d'un véhicule, etc., avec facultés affaiblies[1]
par. 254(5), (par. 255(1))	Refus de fournir un échantillon d'haleine ou de sang[1]
par. 259(4)	Conduite d'un véhicule automobile, etc., durant l'interdiction[2]
al. 263(3)*c*)	Défaut de protéger les ouvertures dans la glace ou les excavations sur un terrain
al. 264.1(1)*a*)	Proférer des menaces de mort ou de blessures graves[1]
art. 266	Voies de fait[1]
art. 270	Voies de fait contre un agent de la paix, résister à une arrestation, empêcher une personne de procéder à l'exécution d'un acte judiciaire[1]
art. 271	Agression sexuelle[1]
art. 282	Enlèvement en contravention d'une ordonnance de garde[1]
art. 283	Enlèvement en l'absence d'une ordonnance de garde[1]
art. 319	Fomenter la haine[1]
al. 334*b*)	Vol de moins de 1 000 $[2]
art. 335	Prise d'un véhicule à moteur sans consentement
par. 339(2)	Faire le commerce de bois de dérive marqué
art. 342	Vol, falsification, etc., de cartes de crédit[1]

2. Les poursuites peuvent également être intentées par voie de mise en accusation; voir l'annexe D.

art. 342.1	Utilisation non autorisée d'ordinateur[1]
par. 353(4)	Défaut de tenir un registre des opérations concernant des passe-partout d'automobile
al. 355*b*)	Avoir en sa possession des biens obtenus criminellement d'une valeur de moins de 1 000 $[2]
al. 362(2)*b*)	Vol par escroquerie de moins de 1 000 $[2]
par. 364(1)	Obtention frauduleuse de vivres et de logement
art. 365	Affecter de pratiquer la magie
par. 372(2)	Propos indécents au téléphone
par. 372	Harcèlement au moyen d'appels téléphoniques
al. 380(1)*b*)	Fraude de moins de 1 000 $[2]
par. 393(3)	Obtention frauduleuse de transport
art. 398	Falsifier un registre d'emploi
par. 401(1)	Obtention de transport par faux connaissement
art. 404	Représenter faussement une personne à un examen
art. 412	Infractions relatives aux marques de commerce[1]
art. 413	Se réclamer faussement d'un brevet de fournisseur de Sa Majesté
art. 415	Infractions relatives aux épaves[1]
art. 417(2)	Opérations illicites à l'égard d'approvisionnements publics portant des marques distinctives[1]
art. 419	Emploi illégitime d'uniformes ou certificats militaires
art. 420	Approvisionnements militaires[1]
art. 422	Violation criminelle de contrat[1]
art. 423	Intimidation
art. 425	Infractions contre la liberté d'association

par. 427(1)	Émission de bons-primes
par. 430(3), (4), (5), (5.1)	Méfaits à l'égard de biens, etc.[1]
art. 437	Fausse alerte d'incendie[1]
par. 438(2)	Entrave au sauvetage d'une épave
par. 439(1)	Dérangement des signaux de marine
art. 442	Déplacer des lignes de démarcation
art. 445	Tuer ou blesser des animaux autres que des bestiaux
par. 446(2)	Faire souffrir inutilement des animaux
par. 446(6)	Avoir en sa possession un animal en violation d'une ordonnance
art. 447	Tenir une arène pour combats de coqs
art. 454	Fabriquer des piécettes ou en avoir en sa possession
art. 456	Dégrader une pièce de monnaie courante
art. 457	Impression de circulaires, etc., ressemblant à des billets de banque
al. 463*c*)	Tentative de commettre une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité ou complicité après le fait
al. 463*d*)	Tentative de commettre une infraction à option de procédure ou complicité après le fait[1,2]
al. 464*b*)	Conseiller la perpétration d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité
al. 465(1)*e*)	Complot en vue de commettre une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité
par. 486(5)	Transgression du huis clos ou de l'ordonnance de non-publication — procès
art. 487.2	Transgression de l'ordonnance de non-publication — mandats de perquisition

par. 517(2)	Transgression de l'ordonnance de non-publication — enquête sur cautionnement
par. 539(3)	Transgression de l'ordonnance de non-publication — enquête préliminaire
art. 648	Transgression de l'ordonnance de non-publication — procès par jury
art. 649	Divulgation des délibérations d'un jury
art. 740	Défaut de se conformer à une ordonnance de probation
art. 811	Inobservation d'un engagement

ANNEXE F

Statistiques concernant les diverses régions du pays

Dans le cas de Terre-Neuve, on ne dispose de statistiques qu'à l'égard du rôle criminel de la Cour de district. En 1982, 2 735 procédures pénales ont été intentées dans les circonscriptions de St. John's et de Gander. Même si la Cour suprême de Terre-Neuve exerce une compétence concurrente à l'égard des procès sans jury tenus après enquête préliminaire, il semble que ces dossiers soient généralement acheminés devant la Cour de district. En conséquence, le chiffre susmentionné comprend à la fois les procès devant jury et les procès tenus devant juge seul par suite du choix du prévenu à cet effet.

À l'Île-du-Prince-Édouard, la Cour provinciale et la Cour suprême ont entendu au total 1 106 affaires en 1984-1985. Il semble que la Cour provinciale ait instruit la très grande majorité de ces causes puisqu'en 1985, la Cour suprême n'a entendu que 23 procès sans jury et un seul procès devant jury.

Nous ne disposons d'aucune statistique en ce qui concerne la Nouvelle-Écosse. Il semble toutefois que c'est la Cour de comté et non la Cour suprême qui instruise les procès sans jury tenus après enquête préliminaire, même si les deux cours exercent une compétence parallèle à cet égard aux termes du Code.

Nous ne disposons pas de statistiques à l'égard du Nouveau-Brunswick.

Au Québec, parmi les nouveaux dossiers criminels ouverts en 1984, 99 292 ont été assignés à la Cour provinciale et 97 049 à la Cour des sessions de la paix. En 1984, 4 226 nouveaux dossiers ont été portés devant la Cour supérieure. Il semble donc que la Cour du Québec (auparavant la Cour provinciale et la Cour des sessions de la paix) instruit la plupart des affaires criminelles au Québec.

En Ontario, les trois niveaux de juridiction ont statué sur un total de 379 582 accusations criminelles en 1985 : la Cour provinciale en a traité 366 125, la Cour de district 13 199 et la Haute Cour 258. La Cour de district instruit tous les procès sans jury tenus par suite du choix de l'accusé après l'enquête préliminaire, bien que la Haute Cour ait elle aussi le pouvoir de le faire. Dans le cas des actes criminels à l'égard desquels la Cour provinciale et la Cour de district ont toutes deux compétence, la Cour provinciale a instruit 76 % de ces dossiers en 1984.

Nous ne disposons d'aucune statistique en ce qui concerne le Manitoba.

En Saskatchewan, la Cour provinciale a jugé 116 462 affaires en 1984. Pour sa part, la Cour du Banc de la Reine a instruit 629 affaires au cours de cette même année.

En Alberta, 196 600 procédures ont été engagées devant la Cour provinciale en 1984-1985, alors que 3 780 affaires ont été jugées par la Cour du Banc de la Reine au cours de la même période.

En Colombie-Britannique, au total 89 716 dossiers criminels ont été traités par la Cour provinciale en 1985. Au cours de cette même année, la Cour suprême et la Cour de comté ont statué sur 5 611 dossiers, en première instance et appel. La Cour de comté et la Cour suprême ont toutes deux compétence à l'égard des procès sans jury tenus après enquête préliminaire, mais il semble que la Cour de comté instruise la majorité de ces dossiers, sinon tous.

Nous n'avons pas de données disponibles à l'égard du Yukon.

Il s'agit là d'une description sommaire des statistiques disponibles. Un inventaire des statistiques recueillies par la Commission figure dans le texte de Peter Morisson intitulé *Toward a Statistical Study of the Canadian Criminal Court System* (1986), document d'étude non publié de la Commission de réforme du droit du Canada.